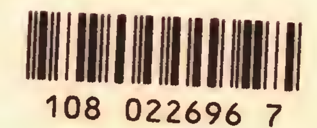
TATIF
LA FAMILLE

E

E

ÉTUDE
IEILLESSE

RANÇAISE



RAPPORT

DE LA

COMMISSION D'ETUDE DES PROBLEMES DE LA VIEILLESSE





NOTE INTRODUCTIVE

L'AMPLEUR des problèmes soulevés par l'accroissement du nombre des personnes âgées en France a amené le Haut Comité de la population à demander une réadaptation de l'ensemble de la législation concernant la vieillesse aux réalités démographiques et économiques.

La commission d'études des problèmes de la vieillesse, présidée par M. Pierre Laroque, a élaboré ce travail, véritable « Code de la Vieillesse », qui fait l'objet du présent ouvrage.

On trouvera, à la fin du volume, en annexe :

1° Le détail des questionnaires établis par la Commission sur les différents aspects des problèmes de la vieillesse (logement, emploi, retraite, etc.) et suivant les divers secteurs d'activité (artisanat, agriculture, industrie, commerce).

2° La liste des groupements, organismes et personnalités consultés.

3° Des rapports d'enquêtes effectuées sur les législations étrangères concernant la vieillesse (Grande-Bretagne, Suède, Danemark).

GEORGES MAUCO.

INTRODUCTION

LE vieillissement de la population est un phénomène démographique propre à tous les pays évolués. En rapport avec l'ancienneté du développement industriel, il a atteint, à une époque plus ou moins récente, les Etats européens — et notamment ceux d'Europe occidentale. D'une définition malaisée, le vieillissement d'une population pose un ensemble de problèmes économiques, financiers, sociaux et médicaux qui n'ont été appréhendés, jusqu'à présent, que d'une manière diffuse et partielle.

La mesure même de ce phénomène implique des options : si l'on peut prendre en considération l'âge moyen d'une population déterminée, il est également possible de comparer le nombre des personnes âgées (de plus de 60 ou 65 ans) à la population jeune (moins de 20 ans). La méthode la plus valable — et généralement retenue — consiste à comparer le nombre des personnes âgées à la population totale. La proportion des vieillards, et plus précisément l'augmentation de cette proportion dans la population totale, met en évidence le vieillissement démographique.

A cet égard, la France est, actuellement, de tous les pays du monde (exception faite de l'Allemagne de l'Est dont la situation s'explique par des considérations exceptionnelles), celui qui compte la plus forte proportion de personnes âgées : 16,7 *p.* 100 *de ses habitants avaient, en* 1960*, dépassé* 60 *ans. Cette proportion atteindra, selon les perspectives de l'évolution démographique,* 18 *p.* 100 *en* 1970 *et continuera de croître jusqu'en* 1980 *à peu près.*

*La cause essentielle de cette situation réside, certes, dans l'insuffisance de la natalité française, marquée dès avant le début du XX*e *siècle. D'autre part, l'allongement moyen de la vie humaine a accru régulièrement le nombre absolu des vieillards. C'est un fait que l'espérance de vie à la naissance est passée, pour les hommes, de* 45 *ans à plus de* 65*, pour les femmes, de* 49 *à plus de* 71 *ans. Ainsi, l'effectif global des personnes âgées de* 65 *ans et plus, qui atteignaient* 5.184.000 *en* 1954*, et a dépassé* 5.250.000 *en* 1960*, est-il évalué à près de* 6.600.000 *pour* 1982.

Le vieillissement de la population entraîne des conséquences dans tous les domaines de la vie nationale ; progressivement, mais d'une manière inéluctable, il grève les conditions d'existence de la collectivité française.

Tout d'abord, l'entretien des personnes âgées inactives fait peser une charge de plus en plus lourde sur la population en activité ; quelles que soient, en effet, l'origine et la nature

juridique des revenus des personnes inactives : pensions de retraites financées par des cotisations, aide sociale à la charge des collectivités publiques, revenus d'un capital ou pensions alimentaires, il est établi que toute personne inactive vit de prélèvements sur la production de biens ou la création de services des actifs. La population active supporte donc, pour assurer la subsistance des personnes âgées inactives, sur le produit de son travail, un prélèvement important. Or, compte tenu des prévisions démographiques, la charge de ce prélèvement, en admettant que le niveau des ressources assurées aux vieillards reste constant, augmentera jusqu'en 1975. C'est seulement à partir de 1975-1980 que la proportion des parties prenantes sur les parties versantes actives se stabilisera au moins provisoirement au taux de 20 p. 100 environ.

Sur le plan économique, d'autre part, le vieillissement démographique exerce une influence certaine sur les structures professionnelles, l'équipement et les méthodes de travail, du moins dans les secteurs où les travailleurs vieillissants ou âgés sont employés en proportion relativement importante.

Enfin, politiquement et psychologiquement, le vieillissement se traduit par le conservatisme, l'attachement aux habitudes, le défaut de mobilité et l'inadaptation à l'évolution du monde actuel.

C'est en vue de faire le bilan des charges et des conséquences du vieillissement de la population, et de dégager les lignes directrices d'une politique de la vieillesse qu'a été instituée, par décret du 8 avril 1960 la commission d'étude des problèmes de la vieillesse.

I. — Les données générales du problème de la vieillesse

Poser le problème de la vieillesse, en France, c'est essentiellement, rechercher quelle place peut et doit être faite aux personnes âgées dans la société française d'aujourd'hui et, plus encore, dans celle de demain. C'est donc étudier dans quelle mesure et par quels procédés, devront — dans les vingt années à venir — être assurées les conditions d'existence de la population âgée, tant en ce qui concerne l'emploi de celles des personnes âgées aptes à exercer une activité profesionnelle et désireuse de se maintenir en activité, qu'en ce qui concerne les revenus qui doivent être assurés aux vieillards, leur logement et l'aide que, sous toutes ses formes, la collectivité doit leur apporter.

1° Les données de ce problème sont complexes ; elles ne peuvent être ramenées à des éléments constants, valables pour des catégories nettement déterminées de la population âgée. En effet, l'expression « personnes âgées » recouvre elle-même une réalité disparate, qui ne correspondond à aucune notion moyenne.

Du point de vue de l'emploi, par exemple, on sera conduit à constater que les manifestations physiologiques et psychiques du vieillissement appraissent souvent dès l'âge de 45 à 50 ans et n'ont pas seulement des conséquences importantes dans les conditions d'exercice de l'activité professionnelle (nature des emplois occupés, rendement, absentéisme, rémunération), mais sont à l'origine des difficultés d'embauchage et de reclassement

que rencontrent les travailleurs « vieillissants ». De même, au regard de l'action sociale qui doit être dispensée au profit de la population âgée, l'âge chronologique ne constitue pas un critère valable, mais bien plutôt le degré de validité, l'état psychologique, l'aptitude ou l'inaptitude à mener une vie relativement indépendante. Ces données individuelles du vieillissement déterminent seules la forme d'intervention adaptée à chacun, du point de vue du logement, de l'aide à domicile, du placement en collectivité.

Non seulement, le vieillissement se manifeste aussi de manière différente d'un individu à l'autre, mais la condition des personnes âgées varie également en fonction du milieu social auquel elles appartiennent : rural ou urbain, provincial ou parisien, salarié ou travailleur indépendant.

Enfin, la société française est mouvante : les migrations intérieures, l'apport de l'immigration, le progrès technique et l'évolution économique impliquent une transformation continue de la communauté nationale.

L'étude des problèmes de la vieillesse ne peut donc être abordée qu'en tenant compte, non seulement du caractère différentiel du vieillissement, mais aussi de données sociologiques variées et en constante évolution.

2° En second lieu, ces problèmes ne peuvent être isolés de ceux qui se posent à l'ensemble de la population. Il est essentiel, en effet, de maintenir les personnes âgées dans la société, en contact avec les autres générations, et d'éviter également toute rupture brutale dans leurs conditions de vie.

Cela est vrai tout d'abord au regard de l'activité professionnelle. Gérontologues et sociologues sont d'accord pour affirmer que l'inaction soudainement imposée à un individu qui a régulièrement travaillé pendant la plus grande partie de sa vie, et n'a pas d'activité extraprofessionnelle est généralement un facteur défavorable. Plus encore, dans la vie sociale, la rupture du viellard avec son environnement habituel, le changement de résidence et de logement — s'il survient trop tard — l'éloignement de ses relations constituent autant de facteurs d'aggravation du vieillissement.

Compte tenu de ces deux facteurs essentiels, le problème de la vieillesse est dominé par la nécessité de concilier, d'une part, l'adaptation du milieu et des conditions d'existence à l'état physique et psychique des personnes âgées, d'autre part, leur maintien dans la société, en excluant toute ségrégation.

⁂

Le vieillissement n'est pas seulement différencié d'un individu à l'autre. Chez une même personne, il affecte plus ou moins rapidement, et profondément, les aptitudes physiques et intellectuelles et se traduit par leur transformation progressive. Corrélativement, les besoins de l'individu évoluent avec l'âge et les conditions d'existence qui lui sont faites devraient simultanément évoluer pour être, à tout moment, adaptées, autant qu'il est possible, aux besoins et aux capacités de l'intéressé.

Certes, une telle adaptation peut, dans certaines conditions, s'opérer naturellement et spontanément. C'est le cas dans les sociétés patriarcales, où la cohésion familiale est demeurée intacte, et où la place et la fonction de chaque membre du groupe familial sont, à tout instant, déterminées par son âge et ses aptitudes, non seulement en raison des exigences de la vie commune, mais conformément aussi à la tradition. Ainsi rencontre-t-on encore certains exemples de telles communautés, dans les campagnes ; les problèmes d'emploi, de revenu, d'insertion dans la vie quotidienne des personnes âgées y trouvent leur solution, sans intervention extérieure.

Mais un tel état de choses devient exceptionnel. Dans la société contemporaine, et surtout en milieu industriel et urbain, les conditions de la vie professionnelle, du logement, l'éclatement ou, à tout le moins, le relâchement des liens familiaux entre générations successives ont rendu nécessaire la recherche de solutions adaptées aux besoins spécifiques des personnes âgées, qui ne peuvent plus trouver leur satisfaction dans un cadre de vie traditionnel.

L'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la vieillesse est devenue, dans ces conditions, indispensable ; elle doit s'étendre à tous les aspects de la vie des personnes âgées, et implique, comme nécessaire préalable, qu'une analyse exacte et précise de leurs besoins propres soit faite et en premier lieu, celle des activités qui leur conviennent.

On pourrait penser que le problème de l'emploi des personnes âgées ne se pose pas puisque cette catégorie de la population est — ou devrait être — inactive. Et cependant, quelle que soit la conclusion à laquelle conduira l'examen de cette question, une première approche permet déjà de constater qu'une fraction importante de gens âgés de 65 ans et plus exerce une activité professionnelle, participe à la production des biens ou à la création des services. Ce fait, qui n'est point particulier à notre pays, ne procède pas seulement de l'insuffisance, à beaucoup d'égards regrettable, des revenus dont disposent les personnes âgées et notamment du niveau moyen des pensions de retraites, plus encore des allocations de vieillesse non contributives. Il n'est pas non plus la résultante d'une pénurie de main-d'œuvre telle que la prolongation de la vie active ne se heurte pas — en l'état actuel des choses — à une impossibilité économique.

La vérité est que l'exercice d'une activité, l'occupation d'un emploi, demeurent, dans bien des cas, un facteur d'équilibre physique et psychologique pour ces personnes. Aussi, serait-il, du point de vue de la collectivité, peu raisonnable de se priver de l'apport que les travailleurs âgés peuvent fournir à l'économie nationale, alors que les progrès de la médecine et de l'hygiène permettent aux hommes de conserver, plus longtemps qu'autrefois, la majeure partie de leurs aptitudes et que, socialement et humainement, il serait déplorable de condamner à une inactivité déprimante, au sentiment d'inutilité et au repliement sur soi-même qui en résulteraient, des individus encore en possession de leurs moyens.

Certes, il ne saurait être question, ni de dénier aux travailleurs le droit de prendre une retraite méritée, après une vie de labeur, ni par conséquent d'obliger, voire même d'inciter par une pression quelconque les personnes âgées à se maintenir en activité au-delà d'une limite convenable — et d'ailleurs variable selon les individus. De même ne peut-on s'engager dans la voie d'une prolongation de la vie active et du maintien des vieux au travail sans mesurer les risques qu'une telle option ferait peser sur la promotion des jeunes.

Mais, dans la mesure où, d'une part, la participation à l'activité des gens âgés qui le souhaitent présente un intérêt pour la société où les conditions économiques sont telles que l'emploi des personnes âgées ne limite nullement l'entrée des jeunes gens dans la vie active et ne risque en rien d'engendrer un chômage et ainsi, est non seulement possible mais rentable ; dans la mesure où, d'autre part, l'augmentation de la durée de la vie professionnelle permettra d'alléger les charges financières de la vieillesse que l'évolution démographique va inéluctablement accroître, on ne peut, a priori, *écarter la solution qui consiste à éliminer les obstacles, de fait et de droit, matériels et psychologiques, qui, en l'état actuel, tendent à décourager les gens âgés et leur rendent impossible, dans de nombreux cas, l'exercice d'un « droit au travail » dont beaucoup voudraient continuer à user, pour autant qu'ils s'y sentent encore aptes.*

Encore faut-il, dès maintenant, préciser que les activités exercées par les personnes âgées doivent correspondre à leurs aptitudes, physiques et intellectuelles, et que l'étude à entreprendre, sur le plan de l'emploi, doit tendre essentiellement à rechercher les moyens, d'une part, d'éviter ou, en tout cas de retarder, l'apparition des difficultés dues au vieillissement, d'autre part, de faciliter l'adaptation constante de l'homme à l'emploi, ce qui implique la recherche d'une répartition rationnelle des tâches entre groupes d'âge, en fonction des possibilités de chacun.

Cet objectif touche à tous les domaines de la politique de l'emploi, qui se trouve ainsi globalement mise en cause puisqu'il impose, au-delà de l'adaptation des conditions de travail propres aux gens âgés, l'étude des types d'emplois susceptibles de convenir à leurs aptitudes, la revision de la formation et du perfectionnement professionnels, la recherche de débouchés pour les travailleurs vieillissants, c'est-à-dire la mise en œuvre de mécanisme de conseils professionnels, d'orientation et de reclassement.

Il est, en second lieu, essentiel de permettre aux personnes âgées de satisfaire, dans les meilleures conditions possibles, les besoins qui leur sont propres et, pour cela, de leur assurer des ressources suffisantes et notamment des revenus suppléant — ou complétant, le cas échéant — les revenus professionnels. Que ces ressources proviennent de l'épargne, d'un effort collectif de solidarité professionnelle ou interprofessionnelle, ou bien de la solidarité nationale à l'égard des vieillards, il convient d'en adapter le niveau aux exigences de leur situation.

L'âge entraîne généralement une diminution des revenus. Il est à l'évidence très difficile, voire impossible dans la plupart des cas, de maintenir aux personnes âgées le niveau de ressources dont elles disposaient pendant la période de leur pleine activité. Il convient, toutefois, d'éviter que les réductions de revenus liées au vieillissement n'aient pour conséquence de bouleverser radicalement les conditions d'existence des intéressés.

Les pensions de vieillesse, revenus de substitution, doivent tendre à assurer aux retraités un niveau de vie en rapport avec celui dont ils bénéficiaient avant la cessation de leur activité.

A cet égard, si plus de 80 p. 100 des Français âgés de soixante-cinq ans et plus bénéficient de pensions de retraites, notre législation, conçue au gré des circonstances, fractionnée entre une multiplicité de régimes professionnels, a pour résultat de comporter, entre catégories sociales, des inégalités injustifiées. Si la plupart des régimes dits « spéciaux », maintenus en vigueur en 1945 pour préserver des droits acquis, assurent à leurs bénéficiaires des avantages souvent substantiels, la masse la plus importante des anciens salariés, relevant du régime dit « général », est beaucoup moins favorisée, encore que la création, par voie conventionnelle, de nombreux régimes complémentaires ait apporté une amélioration notable en superposant aux pensions du régime général des prestations parfois importantes. D'autre part, il existe, même parmi les personnes âgées affiliées à un régime de retraites contributives, un grand nombre de travailleurs qui, n'ayant pas suffisamment cotisé, perçoivent des pensions d'un taux particulièrement faible. Enfin, celles des personnes âgées qui, n'ayant pas bénéficié d'un régime de retraites, relèvent de l'aide sociale, se trouvent dans une situation encore plus défavorisée. Certes, ni le régime général de l'assurance-vieillesse, ni les régimes de non-salariés n'ont encore atteint leur plein et le niveau moyen des pensions est-il appelé à s'élever progressivement dans les années qui viennent. Il reste que le minimum assuré actuellement aux vieillards par le jeu de diverses allocations non contributives — d'ailleurs trop diversifiées, régies par des législations inutilement complexes et soumises à des procédures trop lourdes — est manifestement insuffisant.

Le problème des retraites doit donc être réexaminé dans son ensemble, dans une perspective, non point d'unification systématique, qui se heurterait à l'opposition des particularismes professionnels et dont l'expérience, en certains pays étrangers, a montré les inconvénients, mais d'harmonisation progressive, notamment des conditions de liquidation et des procédés de calcul des pensions.

D'autre part, et à plus court terme, il est essentiel de garantir aux vieillards les plus démunis de ressources un minimum de base qui permette de leur assurer des conditions d'existence décentes.

Il n'est pas moins nécessaire de mettre à la disposition des personnes âgées, que ce soit dans le domaine du logement, dans celui de l'action sociale, dans l'organisation médicale et hospitalière, un ensemble coordonné de moyens et de services adaptés à leurs besoins et mis en œuvre en fonction des perspectives de l'évolution démographique et d'une politique à vues lointaines.

A cet égard, il convient de se garder de la tentation de trouver à ce problème la solution de facilité qui consisterait à isoler les personnes âgées dans un milieu entièrement autonome, dans lequel les intéressés trouveraient plus aisément la satisfaction de leurs besoins propres. La maison de retraite, le village des vieux peuvent apparaître, au premier abord, comme la solution idéale et, sans doute, la moins onéreuse, tant il est

vrai qu'elle permet d'assurer des conditions de vie adaptées, avec le maximum de confort, à des vieillards groupés en communauté. Le risque de se laisser gagner par cette orientation est d'autant plus grand qu'elle permet d'apaiser les scrupules de conscience de ceux qui, tout en souhaitant que les personnes âgées jouissent de conditions d'existence satisfaisantes, sont peu soucieux de se voir indirectement rappeler leur devoir à l'égard des vieux par la présence de ceux-ci dans leur environnement quotidien.

Au surplus, la solution de ségrégation rejoint la tendance même des personnes âgées à se replier sur elles-mêmes, à renoncer progressivement à tout effort de contact avec l'extérieur ; elle a donc de bonnes chances d'accélérer leur vieillissement, psychologique tout au moins.

Il importe donc de réagir avec vigueur contre cette solution, aussi bien dans l'intérêt des personnes âgées que dans celui de la société, qui a besoin d'un équilibre entre le dynamisme des jeunes et l'expérience des anciens.

Certes, il ne faut pas dissimuler que le placement collectif de certains vieillards, physiquement ou psychologiquement incapables de mener une vie indépendante, continuera de s'imposer. Du moins, convient-il de faire en sorte que, tant sur le plan de l'équipement que sur celui de l'organisation de la vie quotidienne, les organismes chargés de les accueillir soient adaptés à leur état et qu'y soit ménagée la possibilité, pour les vieillards ainsi placés, de garder le plus de contacts possibles avec l'extérieur.

Mais cette solution doit demeurer exceptionnelle. L'accent doit être mis, par priorité, sur la nécessité d'intégrer les personnes âgées dans la société, tout en leur fournissant les moyens de continuer, le plus longtemps possible, à mener une vie indépendante par la construction de logements adaptés, par la généralisation de l'aide ménagère à domicile, par la création des services sociaux de toute nature qui leur sont nécessaires, par l'organisation de leur occupation et de leurs loisirs.

Ainsi, tout en évitant de faire naître, chez les vieillards, un sentiment de dépendance, pourra-t-on respecter le besoin qu'ils éprouvent de conserver leur place dans une société normale, d'être mêlés constamment à des adultes et à des enfants.

⁂

Ces données fondamentales commandent toute politique de la vieillesse. Celle-ci doit tendre à une adaptation sans ségrégation. Il est même préférable de renoncer à une adaptation trop parfaite si elle ne peut être réalisée qu'au prix d'un isolement des personnes âgées. C'est dire que la politique de la vieillesse ne se suffit pas à elle-même. Elle n'est et ne peut être qu'un aspect d'une politique plus large, tendant à assurer un aménagement harmonieux de l'ensemble de la société, en vue de permettre à chacun d'occuper, à tout moment, la place qui lui assure l'épanouissement le plus complet de sa personnalité, dans son intérêt propre comme dans l'intérêt de la communauté elle-même, compte tenu tant de l'âge que des autres éléments qui déterminent cette personnalité.

II. — Composition de la commission d'études. Ses méthodes de travail.

Les problèmes soumis à l'examen de la commission, l'objectif qui lui était proposé : dégager les lignes directrices d'une politique de la vieillesse, pour les vingt années à venir, *impliquent, comme on vient de le dire, aussi bien la définition d'une politique de l'emploi tenant compte de l'évolution démographique que la recherche des moyens d'assurer aux personnes âgées des conditions d'existence décentes par un réaménagement éventuel, tant de l'aide sociale que des divers régimes de retraites, par la mise à la disposition des intéressés de logements adaptés à leurs besoins, par l'organisation de services sociaux et médicaux et, en général, par la mise en œuvre de toutes mesures permettant d'infléchir la situation économique et sociale du pays en fonction des transformations de sa structure démographique.*

L'examen approfondi de l'ensemble des questions ainsi posées, et l'élaboration de solutions positives impliquaient que les études menées par la commission fussent soumises à un groupe de travail composé de personnes qualifiées par leur compétence propre dans les divers domaines à explorer : sociologie, démographie, économie, technique des régimes de retraites, gérontologie et jouissant d'une indépendance telle que la commission soit dégagée de tout esprit de défense d'intérêts économiques ou professionnels particuliers. (Annexe n° 1. Décret du 8 avril 1960 portant création de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse et liste des membres de la commission.)

Mais, d'autre part, eu égard aux problèmes traités qui concernent directement, non seulement les personnes âgées, mais toutes les catégories de la population, et compte tenu de l'incidence que les solutions qui viendraient à être proposées pourraient avoir sur les conditions de l'emploi, l'activité économique, le budget social de la nation et, d'une façon générale, sur les conditions d'existence dans notre pays, il était indispensable que la commission soit exactement informée des aspirations et des tendances de l'opinion, qu'elle sollicite les avis des groupements représentatifs de tous les intérêts en cause, qu'elle les mette à même de faire connaître leur opinion sur les questions soulevées. Il lui a, dès lors, paru indispensable d'interroger les organismes représentatifs et groupements professionnels intéressés, les représentants des administrations publiques dans les attributions desquelles entraient les problèmes étudiés, ainsi que toutes les personnalités susceptibles de lui apporter une opinion éclairée. A cette fin, elle a élaboré un ensemble de questionnaires détaillés, portant sur tous les aspects des questions qu'elle devait examiner (et notamment : l'emploi des personnes âgées, les régimes de retraites, l'aide et l'action sociales en faveur des personnes âgées, le logement). Ces questionnaires, diversifiés en fonction des catégories de destinataires, ont été adressés :

— aux confédérations syndicales de travailleurs et d'employeurs, sur le plan national, ainsi qu'à certaines fédérations d'industrie ou chambres syndicales patronales particulièrement intéressées ;

— aux groupements représentatifs de personnes âgées ;

— aux services ou organismes gestionnaires des régimes de retraites, aux administrations qualifiées (Travail et Sécurité sociale, Santé publique et population, Construction, Finances), ainsi qu'à des établissements publics tels que la Caisse des dépôts et consignations, offices d'H. L. M., Assistance Publique de Paris ;

— aux organismes représentatifs des activités agricoles : exploitants, salariés, mutualité, et au ministère de l'agriculture ;

— à divers organismes publics ou privés chargés de dispenser, sous des formes diverses, une action sociale en faveur des personnes âgées.

⁂

La commission ne s'est pas contentée d'étudier les réponses écrites faites à ces questionnaires. Elle a tenu à convoquer et à entendre, au cours de réunions organisées à cette fin, les représentants des administrations intéressées et des plus importants des groupements représentatifs consultés. Ces auditions avaient pour objet, non seulement de permettre aux personnes qui ont accepté — ou demandé — de se présenter devant la commission, d'exposer verbalement, de préciser et de motiver d'une manière plus détaillée les opinions exprimées dans les réponses écrites aux questionnaires, mais d'instaurer un véritable débat avec les membres de la commission sur les plus importantes des questions soulevées.

⁂

Les travaux de la commission, commencés en mai 1960, se sont poursuivis jusqu'en décembre 1961 ; trente-trois réunions ont été tenues.

Trois phases doivent être distinguées dans le cours de ces travaux :

1° De mai à octobre 1960, la commission a consacré son activité à rassembler et étudier l'ensemble de la documentation de base qui était indispensable avant d'aborder l'examen de toute solution. Pour ce faire, elle a chargé ses rapporteurs particuliers, au nombre de 11, de dresser, dans chacun des domaines de sa compétence, le bilan des faits, des expériences réalisées dans le passé et l'inventaire des législations applicables.

C'est ainsi qu'ont été examinés successivement :

— les données démographiques du vieillissement de la population et les perspectives d'évolution susceptibles d'être dégagées et retenues pour la période 1960-1980 ;

— l'état actuel du problème de l'emploi des travailleurs âgés ;

— l'inventaire, sur le plan des faits et sur celui du droit des divers régimes de retraite, ainsi que les problèmes posés par le financement de ces régimes et les perspectives de leur évolution prévisible ;

— les allocations non contributives ;

— la législation de l'aide sociale, en faveur des personnes âgées, et l'examen des services d'action sociale, tant publics que privés :

— l'ensemble des informations susceptibles d'être rassemblées en vue d'acquérir une connaissance objective des conditions d'existence des personnes âgées : logement, dépenses, niveau des revenus.

En même temps, la commission a fait appel à certains de ses membres :

— soit en vue d'exposer les problèmes que leur expérience les mettait à même de connaître particulièrement :

M. le professeur Bourlière a traité des manifestations et des conséquences du vieillissement individuel ;

M. Chevry, directeur adjoint de l'I. N. S. E. E. a étudié, sur la base des éléments statistiques fournis par le recensement général de 1954, les types de foyers dans lesquels s'intègrent les personnes âgées et certains aspects du problème de leur logement ;

— soit en vue de diriger des enquêtes ou monographies :

M. le professeur Louis Chevallier a ainsi obtenu que, sous l'autorité de M. le préfet de la Seine, et avec la collaboration de tous les services que leur action amène à intervenir auprès de la population âgée dans le département, une enquête soit réalisée en 1960-1961 pour faire le bilan de l'ensemble des besoins de cette population et des moyens mis en œuvre pour les satisfaire ;

M. le professeur George a, de son côté, fait procéder à des études monographiques, en diverses régions, sur la base d'un questionnaire-type et a rédigé la synthèse des informations recueillies sur les conditions de vie des personnes âgées.

Au surplus, la commission a demandé à l'association nationale des assistantes sociales d'effectuer une enquête en vue de connaître le comportement des personnes âgées, leurs réactions psychologiques devant les problèmes qui se posent à elles. Les résultats de cette enquête ont été rassemblés, analysés et présentés à la commission.

Enfin, la commission, estimant nécessaire de s'informer de certaines expériences étrangères qui lui paraissaient particulièrement susceptibles de comporter des enseignements valables, a chargé deux de ses rapporteurs de s'informer, dans les pays intéressés, du dernier état des problèmes de la vieillesse et des mesures adoptées pour les résoudre : la Grande-Bretagne, la Suède et le Danemark ont été retenus et les rapporteurs chargés de l'étude ont pu, après avoir pris contact avec les fonctionnaires, les représentants des organisations syndicales et les personnalités privées qualifiées, dresser un tableau complet et actuel des institutions ou régimes de prévoyance, des services sociaux de toute nature, qui y fonctionnent au profit de la population âgée, des conditions d'emploi des personnes âgées ainsi que des réalisations dans le domaine du logement et du placement collectif. Les rapports élaborés par Mme Hackett (Grande-Bretagne) et par Mme Questiaux (Suède et Danemark) sont joints en annexe au rapport général.

2° Après avoir arrêté le texte des questionnaires destinés à susciter, de la part des organisations syndicales, des administrations et services publics, des organismes sociaux et groupements représentatifs de la population âgée, les réponses et opinions qui lui permettraient de connaître leurs positions sur les problèmes de la vieillesse, la commission a fait diffuser ces questionnaires, en juillet 1960. A partir du mois d'octobre de la même année et jusqu'en mars 1961, en possession des réponses écrites qui lui sont parvenues, elle les a dépouillées et examinées et a procédé, comme il a été dit plus haut, à l'audition des représentants de l'administration et des plus importants des organisations ou groupements consultés.

D'autre part, la commission a été soucieuse d'informer l'opinion publique des problèmes de toute nature que pose le vieillissement démographique et de contribuer à susciter l'intérêt de la masse de la population à l'égard de ces problèmes, en même temps que de combattre certaines des idées reçues et des préjugés qui, en ce domaine, masquent souvent la réalité et s'opposent à une prise de conscience claire de cette réalité. Ainsi le climat psychologique est, dans une mesure non négligeable, un obstacle à l'emploi des travailleurs âgés ; de même, l'opinion n'a pas pris conscience des données réelles des problèmes de retraite et de leur incidence sur l'économie nationale, non plus que du surcroît de charge sur la population active que représenterait un abaissement général de l'âge moyen d'ouverture du droit à la retraite, regardé, non seulement par l'homme de la rue mais par la plupart des responsables syndicaux, comme une conséquence naturelle et économiquement possible du progrès des techniques et de la productivité.

La commission a donc souhaité organiser, sous son contrôle, et avec des moyens financiers adéquats, une campagne d'information, objective et scientifiquement valable, par la voie de la presse, de la radiodiffusion et de la télévision. Elle a fait élaborer un programme et un budget mais, faute d'avoir pu obtenir, en temps utile, les crédits nécessaires à la mise en œuvre de ce plan d'information et de préparation psychologique de l'opinion, il ne lui a pas été possible d'atteindre cet objectif.

Toutefois, elle a été en mesure de charger l'Institut français d'opinion publique d'effectuer trois enquêtes, par sondage d'opinion, en vue de compléter sa documentation. La plus importante de ces enquêtes, menée auprès du grand public (3.000 personnes interrogées, choisies selon la méthode des « quotas ») a, non seulement permis d'analyser certaines réactions typiques à l'égard des problèmes de la vieillesse mais de dégager les points sur lesquels devrait, dans l'avenir, porter l'effort d'information nécessaire, pour redresser les erreurs de jugement les plus communément répandues et transformer, progressivement, la psychologie du public, condition nécessaire de la mise en œuvre de toute politique de la vieillesse.

Une deuxième enquête, menée dans le milieu du travail, auprès de chefs d'entreprise et de cadres de l'industrie, à Paris et en province, a permis — bien qu'elle ait négligé le secteur tertiaire — d'acquérir une connaissance plus précise des attitudes

des employeurs et des cadres à l'égard du problème d'embauchage, d'emploi et de reclassement des travailleurs âgés ou vieillissants.

Enfin, le troisième sondage d'opinion, qui s'adressait à des « échantillons » représentatifs de la population âgée (plus de 65 ans) a apporté un complément d'information inédite par rapport aux études susmentionnées menées à la demande de la commission.

3° *La dernière phase des travaux de la commission a été consacrée à la préparation et à la discussion des conclusions contenues dans le rapport général.*

Ce rapport est divisé en deux parties :

— la première retrace, en la résumant, l'ensemble de la documentation réunie. Elle comporte sept chapitres :

— chapitre Ier : Les données démographiques, *dans lequel sont analysées les causes du vieillissement de la population française et les perspectives d'évolution pour les vingt années à venir ;*

— le chapitre II *est consacré à l'étude du vieillissement individuel, à ses manifestations physiologiques et psychiques ;*

— le chapitre III *constitue la synthèse des informations recueillies, tant du point de vue de la statistique, qu'à travers les enquêtes, études monographiques et sondage d'opinion, relatives aux conditions d'existence des personnes âgées ;*

— *dans* le chapitre IV, *sont traités, du point de vue descriptif, les différents aspects de l'emploi des personnes âgées, données statistiques (taux d'activité en fonction de l'âge, notamment) ; nature des activités exercées par les travailleurs âgés : causes des difficultés d'embauchage et de reclassement que rencontrent ces travailleurs ; importance relative du chômage dans les groupes d'âge élevés ;*

— le chapitre V *est consacré à l'examen des régimes de retraite et des allocations-vieillesse non contributives tant du point de vue de la législation ou de la réglementation applicable que sur le plan des faits : effectifs de cotisants et de retraités d'une part, d'allocataires d'autre part : financement de ces régimes et perspectives d'évolution financière des plus importants d'entre eux ;*

— le chapitre VI *présente le tableau actuel de l'aide sociale, obligatoire ou facultative et résume la documentation rassemblée sur les diverses formes de l'action sociale exercée au profit des personnes âgées ; il comporte également l'état de l'équipement social, sanitaire et hospitalier existant, dans la mesure où il concerne la population âgée ;*

— *enfin* le chapitre VII *constitue la synthèse des enquêtes et sondages d'opinion relatifs au comportement social et aux réactions psychologiques des personnes âgées à l'égard des problèmes qui se posent à elles.*

La seconde partie du rapport général comporte, dans chacun des domaines ouverts aux investigations de la commission d'étude, un exposé, non plus descriptif, mais critique, de la situation telle qu'elle se présente actuellement, qu'il s'agisse de l'emploi, des revenus des personnes âgées et notamment des pensions de

retraite ou allocations-vieillesse, de l'aide et de l'action sociale ainsi que des problèmes médicaux et hospitaliers. Pour chacun des problèmes ainsi définis, la synthèse des opinions exprimées devant la commission, des réponses aux questionnaires diffusés est exposée, chapitre par chapitre. Enfin, les propositions motivées retenues par la commission sont, à propos de chaque question, énoncées et assorties, dans toute la mesure où cela a été possible, de l'évaluation du coût des mesures proposées.

Ainsi la deuxième partie du rapport comporte-t-elle :

— *dans le* chapitre I, *les conclusions relatives à l'emploi des personnes âgées ;*

— *dans le* chapitre II *celles qui concernent les régimes de retraite ainsi que la garantie du minimum de base qui devrait être assuré à toute personne âgée sans condition de ressources ;*

— *dans le* chapitre III *les propositions relatives :*

A la politique du logement ;

A l'aide sociale ;

Et aux divers services d'action sociale ainsi qu'au placement des vieillards en collectivité ;

— *dans le* chapitre IV, *les conclusions concernant les problèmes médicaux et hospitaliers.*

En outre, il a paru nécessaire de dégager les lignes directrices d'une politique de l'information et de l'éducation du public, inséparable, de l'avis de la commission, de la mise en œuvre des mesures qu'elle préconise. C'est l'objet du chapitre V *de la deuxième partie.*

Le chapitre VI *traite des conditions dans lesquelles une politique coordonnée de la vieillesse peut et doit être mise en application, dans les différents secteurs qu'elle concerne, aussi bien quant à l'intervention des organes administratifs intéressés qu'en ce qui touche la coopération des organismes de prévoyance et d'action sociale.*

L'ensemble des propositions de la commission se trouve rassemblé dans les conclusions générales à la fin du rapport.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE Ier

LES DONNEES DEMOGRAPHIQUES

Section I

Le vieillissement de la France. — Situation actuelle.

Le vieillissement d'une population se traduit par l'augmentation relative du nombre des personnes âgées par rapport à cette population c'est-à-dire par l'accroissement de la proportion de gens âgés.

Ce phénomène peut être mesuré :

— soit par le rapport du nombre des « vieux » à la population totale. C'est l'accroissement de ce taux qui définit le « vieillissement » ;

— soit par le rapport des vieux aux adultes (groupe d'âges de 20 à 65 ans et groupe des plus de 65 ans).

Cet indice est utilisé essentiellement en raison de sa signification pratique en matière de retraite ;

— soit, enfin, par le rapport des vieux aux jeunes (moins de 20 ans).

Nous utiliserons principalement les deux premiers de ces rapports pour déterminer l'ampleur de ce phénomène.

***

I. — Le phénomène du vieillissement de la population est observé aujourd'hui — à des degrés divers — dans tous les pays industrialisés.

En France, le vieillissement a commencé dès la fin du XVIIIe siècle. Jusqu'à maintenant, il n'a été dû, contrairement à une opinion courante, qu'à la diminution de la natalité.

La baisse de la mortalité a accru le nombre des vieillards. mais pas leur proportion. Elle a contribué à accroître l'ensemble de la population. C'est ce qu'exprime le bilan, établi par A. Landry, de l'évolution suivie par la population française de

1801 à 1936. Au cours de cette période l'accroissement net de population s'élève à 14 millions, mais l'analyse de cette évolution met en évidence deux facteurs principaux :

Population en 1936 : 41.907.000.

Reproduction	— 5,3 millions.
Guerre 1914-1918	— 3,3 millions.
Augmentation de la longévité ..	+ 16,8 millions.
Immigration	+ 5,5 millions.

La baisse de la natalité est seule responsable du vieillissement. Voici les taux de natalité et de mortalité depuis 1750 :

EPOQUE	NAISSANCES pour 1.000 habitants.	DECES pour 1.000 habitants.
Vers 1750	40,0	35,0
1800	32,0	27,0
1850	27,0	23,0
1900	21,6	21,0
1913	*18,7*	*18,0*
En 1939	14,6	15,3
1946	21,0	13,0
1958	18,2	11,3

Le taux brut de reproduction est passé de *200* au début du XIX[e] siècle à *138* en *1900* et *100* en *1935*. Il est remonté à *134* en *1959*.

La population française n'a dû son augmentation en nombre absolu qu'à la diminution de la mortalité et à l'immigration. Sa structure par âges n'a cessé de traduire son vieillissement :

ANNÉES	POURCENTAGE des moins de 20 ans.	POURCENTAGE des 20 à 65 ans.	POURCENTAGE des plus de 65 ans.	POURCENTAGE des plus de 65 ans par rapport aux 20-65 ans
1775	42,6	»	»	»
1851	35,9	57,3	6,8	11,9
1901	34,6	57,1	8,3	14,5
1921	31,6	59,3	9,1	15,3
1936	30,2	60,0	9,8	16,3
1954	30,8	57,7	11,5	19,9
1960	32,1	56,3	11,6	20,6

L'ampleur de ce vieillissement est mise en évidence par le fait que le groupe des personnes âgées de plus de 65 ans a plus que doublé entre 1851 et 1954, passant de 2.317.000 à 5.184.000, alors que — pendant cette même période — la population totale n'augmentait que de 20 p. 100. De ce fait, le pourcentage des personnes âgées de plus de 65 ans est passé de 6,8 p. 100 à 11,5 p. 100.

Dans le même temps, la proportion des jeunes de moins de quinze ans accusait une baisse d'environ 15 p. 100, le groupe d'âge passant de 27,3 p. 100 à 23,3 p. 100.

Il est ainsi frappant de constater que si, en un siècle, la population totale s'est accruc de près de 3 millions de vieillards, elle n'a gagné que 53.000 enfants.

III. — Commencée dès le XVIII[e] siècle, la baisse de la mortalité s'est poursuivie au XIX[e] siècle, au cours duquel un gain de dix années d'espérance de vie a été acquis, s'est accélérée depuis 1900 et un nouveau gain de vingt années a été réalisé dans la première moitié du XX[e] siècle (voir le tableau ci-après) :

Evolution de la mortalité en France. — Espérance de vie.

(En années.)

PERIODES	A la naissance *	A 50 ans.	A 65 ans.	A 70 ans.	QUOTIENT de mortalité: de 0 à 1 an pour 1.000 *	VIE probable en années **
a) HOMMES :						
1805-1807 ***	35,3	18,1		9,0	207,0	37
1898-1903	45,3	19,8	10,5	8,9	163,3	54
1933-1938	55,9	20,4	11,0	8,5	76,2	63,5
1946-1949	61,9	22,5	12,1	9,3	68,7	69,5
1952-1956	65,0	22,4	12,1	9,3	40,8	70,5
1959	67,0	23,1	12,7	9,8	28,6	71,6
b) FEMMES :						
1805-1807	38,0	18,9		9,2	176,0	41
1898-1903	48,7	21,6	11,5	8,7	136,5	59,5
1933-1938	61,4	24,0	13,1	10,1	59,3	70,5
1946-1949	67,4	26,2	14,3	11,1	53,9	75
1952-1956	71,2	26,7	14,4	11,3	31,4	76,5
1959	73,6	28,0	15,7	12,1	21,9	78,2

* Données relatives aux enfants déclarés vivants seulement.

** Age atteint par un individu sur deux.

*** Les données pour 1805-1807 sont empruntées à un article de M. Bourgeois-Pichat paru dans « Population » (n° 2 de 1952) sur l'évolution de la population française au XVIII[e] siècle.

Mais si ces tableaux font ressortir depuis le début du siècle l'augmentation considérable de l'espérance de vie (19,7 années) *à la naissance*, conséquence de la diminution rapide de la mortalité infantile, il convient d'observer que la mortalité a beaucoup moins diminué dans les tranches d'âges les plus élevées.

Le gain d'espérance de vie n'est plus que de 1,6 années à 65 ans, de 1,4 à 70 ans. Ce fait traduit les progrès de la méde-

cine et l'efficacité de l'appareil médico-social dans la lutte contre les maladies infectieuses, qui frappaient principalement les jeunes, alors que la dégénérescence due à la vieillesse, l'usure de l'organisme n'ont pas encore sensiblement régressé.

Il résulte, au surplus, des études démographiques qu'une différence notable existe à cet égard, selon les sexes. La longévité moyenne des femmes a augmenté proportionnellement plus que celle des hommes, pour lesquels — au-dessus de 50 ans — on n'enregistre plus, depuis 1945, qu'une faible amélioration. Au contraire les taux de mortalité sont, en ce qui concerne les hommes de cet âge, plus élevés pour la période 1952-1956 que pour celle de 1949 à 1952, fait inquiétant qui semble bien devoir être attribué à une recrudescence de la mortalité alcoolique, que les circonstances de guerre avaient fait reculer.

Les progrès réalisés sur la mortalité infantile et juvénile sont donc la *cause déterminante* de la prolongation moyenne de la vie.

Nous verrons si, dans les perspectives de l'évolution future de la population, il faut ou non tenir compte d'une diminution plus marquée de la mortalité aux âges élevés.

IV. — Il reste qu'au 1er janvier 1961, la population française, dont le nombre total était évalué à 45.730.000 personnes, comptait seulement 14.881.000 jeunes de 0 à 19 ans, 25.544.000 adultes de 20 à 64 ans et 5.305.000 personnes de plus de 65 ans, parmi lesquelles 3.360.000 femmes et 1.945.000 hommes.

Les personnes âgées se répartissaient de la manière suivante :

— de 65 à 69 ans : 1.846.000 ;

— de 70 à 74 ans : 1.487.000 ;

— enfin, au-delà de 75 ans : 1.971.000, dont 1.304.000 femmes, soit (dans cette dernière tranche d'âge) deux femmes pour un homme.

Si l'on replace les personnes âgées dans l'ensemble de la population, on est amené à constater que la France se trouve aujourd'hui dans la situation la plus défavorisée en Europe, avec une proportion de gens âgés de plus de 65 ans qui atteint 11,6 p. 100. Elle n'est, à cet égard, dépassée que par la Belgique (11,8 p. 100) et, pour des raisons qui, d'ailleurs, ne tiennent pas seulement à l'évolution démographique, par l'Allemagne de l'Est (D. D. R.)

Section II

Perspectives de l'évolution démographique 1960-1980 (1).

Les perspectives d'évolution démographique dépendent de trois facteurs :

— fécondité ;

— mortalité ;

— migration ;

(1) Cette section a été tirée de l'étude faite, en mars 1960, par M. Febvay, chef de la division démographique de l'I. N. S. E. E.

1. *Fécondité.*

La fécondité des mariages présente une remarquable stabilité durant la période 1946 à 1958, il a paru raisonnable de retenir l'hypothèse du maintien de cette fécondité. Aussi bien, le niveau de la fécondité n'intervient pas directement dans les prévisions relatives au nombre des personnes âgées. Toutefois, de ce niveau dépend la charge relative des enfants qui s'ajoute, pour la population active, à celle que représentent les vieux.

2. *Mortalité.*

Il est hasardeux d'extrapoler les taux de mortalité, du moins lorsque les prévisions doivent porter sur une période relativement longue.

Il faut cependant tenter de rechercher si la baisse de la mortalité se poursuivra.

A cet égard, les travaux de Bourgeois-Pichat (Essai sur la mortalité biologique de l'homme) fondés sur la distinction entre les décès dus à des causes exogènes (hygiène défectueuse, maladies infectieuses, accidents) et les décès dus à des causes endogènes (dégénérescence de l'organisme) tendent à déterminer la mortalité-limite par âge, en l'état actuel des connaissances médicales.

En admettant que — sans nouvelle découverte — le seul développement de l'organisation médico-sociale permette d'éliminer les décès exogènes, la table de mortalité-limite serait caractérisée par les critères suivants :

— espérance de vie à la naissance : 77 ans ;

— espérance de vie à 65 ans : 16,7 ans ;

— taux de mortalité infantile : 11 p. 1000.

La Division de la population des Nations Unies a établi un système de tables-types de mortalité, caractérisées par l'espérance de vie à la naissance, dans lesquelles la vitesse de diminution de la mortalité dépend de l'écart qui subsiste entre le niveau atteint et celui de la table-limite de mortalité biologique.

Or, toute modification dans la baisse de mortalité affecte directement le nombre des personnes âgées et a une incidence directe sur la charge qui en résulte pour la population active.

L'institut d'études démographiques a, par exemple, étudié quelle pourrait être la conséquence, sur l'évolution démographique, de la disparition de la mortalité due au cancer. En tenant compte, pour chaque tranche d'âge, des probabilités accrues de survie jusqu'en 1991 (soit pour une période de 30 années), l'accroissement de population serait de 1.142.000 personnes, et le supplément de charges financières de retraites qui en résulterait serait, pour cette seule cause, de 11,5 p. 100.

Toutefois, les prévisions usuelles de population retiennent généralement l'hypothèse dans laquelle la mortalité ne diminuera plus aux âges élevés. Cette méthode est conforme aux tendances actuelles puisque, même dans les pays les plus avancés dans le domaine de l'hygiène (Norvège, Pays-Bas) on observe une légère reprise de la mortalité au dessus de 50 ans.

M. Febvay n'en a pas moins retenu, pour ses perspectives d'évolution démographique de la France de 1960 à 1980, deux hypothèses distinctes :

— l'une correspond à un taux de mortalité constant (au niveau de la table 1952-1956), avec une seule modification pour la mortalité infantile, pour laquelle le taux atteint en 1960 a été retenu ;

— l'autre tient compte d'une mortalité décroissante, à partir de la table 1952-1956 jusqu'en 1981 (tables-types des Nations Unies).

3. *Migrations.*

Les perspectives de population ne portent ordinairement que sur l'évolution naturelle (naissances et décès). Or, il est indispensable, pour tenter d'arrêter les lignes directrices d'une politique sociale et en calculer la charge financière, de tenir compte des migrations extérieures :

— entrée et établissement des travailleurs étrangers ;

— incidence de la mise en œuvre du Marché commun en ce qui concerne la liberté de circulation des personnes ;

— rapatriement progressif des Européens d'Algérie et des anciens protectorats.

Le commisariat général au Plan a tenu compte de ces facteurs et admis, pour la période 1960-1975 un excédent d'immigration de 840.000 *personnes actives*. Cette hypothèse paraît conforme à l'expérience des trente dernières années.

Enfin, on ne peut non plus méconnaître que, dans les mouvements d'immigration (ou de repli sur la Métropole) dus à la décolonisation, un certain pourcentage de personnes *inactives* (enfants et vieillards) accompagnera les travailleurs.

***

Les perspectives faites sur ces bases font l'objet des tableaux joints en annexe et dont l'examen permet de tirer les conclusions suivantes :

1° Dans l'hypothèse minimale, où la mortalité resterait constante, la population âgée de 65 ans et plus passerait de 5.253.000 au 1er janvier 1960 à 6.230.000 au 1er janvier 1976 (point culminant) pour retomber en 1981 à 6.126.000. Sans tenir compte des migrations, le rapport vieux/jeunes (— 15 ans) qui est en 1961 de 43,8, atteindrait en 1976 la valeur de 47,6 ;

2° Mais, dans l'hypothèse de mortalité décroissante (sans migrations) (tableau ci-dessous) le nombre des personnes âgées personnes inactives.

— en 1966 : 5.662.000 personnes ;
— en 1971 : 6.151.000 personnes ;
— en 1976 : 6.532.000 personnes ;
— et en 1981 : 6.593.000 personnes.

Le rapport vieux/jeunes serait donc en 1976 de 53,7 et en 1981, de 50,6.

Le vieillissement démographique va ainsi se poursuivre et la période la plus critique sera celle de 1971-1976.

3° Dans l'hypothèse de mortalité décroissante, mais avec le correctif des migrations, la proportion des personnes âgées de plus de 65 ans (indice 100 en 1962) s'élèverait à l'indice 118 en 1971 et à l'indice 120 en 1976.

Plus frappante encore est l'évolution du rapport entre les *trois groupes d'âges* suivants :

— 20 à 59 ans (population adulte représentant la masse essentielle de la population active),
et d'autre part :

— 60 à 64 ans.
— plus de 65 ans. } Population dite âgée.

Le tableau suivant en fournit les données :

Evolution du rapport entre les groupes 20-59, 60-64, 65 et plus.
(Effectifs en milliers.)

	1954		1961		1966	
		%		%		%
20-59	22.677	75,8	23.095	75,1	22.701	73,4
60-64	2.074	6,9	2.384	7,8	2.563	8,3
65 et plus......	5.184	17,3	5.269	17,1	5.662	18,3
	1971		**1976**		**1981**	
		%		%		%
20-59	23.689	73,1	24.797	73,8	26.501	76,1
60-64	2.543	7,9	2.291	6,8	1.759	5,0
65 et plus......	6.151	19,0	6.532	19,4	6.593	18,9

Cette évolution permet de dégager le rapport entre « producteurs » et « personnes à charge ». M. Paillat a estimé ce que seraient les « parties versantes » et les « parties prenantes » dans le cas où toute la population serait active jusqu'à 60 ans, inactive au-delà ou bien active jusqu'à 65 ans et inactive au-delà. On fait ici abstraction de la nature juridique des revenus des personnes inactives.

Evolution de la proportion des « parties prenantes » par rapport aux « parties versantes ».

	1954	1961	1966	1971	1976	1981
1er cas : population d'âge actif : 20-59 ans.						
Parties versantes P. V.	75,8	75,1	73,4	73,1	73,8	76,1
Parties prenantes P. P.	24,2	24,9	26,6	26,9	26,2	23,9
Rapport P. P./P. V.	31,9	33,2	36,2	36,8	35,5	31,4
Evolution	96	*100*	109	111	107	95
2e cas : population d'âge actif : 20-64 ans.						
Parties versantes P. V.	82,7	82,9	81,7	81,0	80,6	~~18,3~~ 81,1
Parties prenantes P. P.	17,3	17,1	18,3	19,0	19,4	~~81,1~~ 18,3
Rapport P. P./P. V.	20,9	20,6	22,4	22,6	24,1	23,3
Evolution	101	*100*	109	110	117	113

Dans le premier cas, la situation, aggravée jusqu'en 1971, marquerait un progrès dès 1976. En 1981, nous nous retrouverions dans une situation comparable à celle de 1954.

Dans le second cas, non seulement le rapport parties prenantes/parties versantes serait sensiblement plus favorable, mais il ne cesserait d'augmenter jusqu'en 1976, pour marquer, certes, un fléchissement en 1981. Toutefois, la charge resterait à ce terme plus élevée de 13 p. 100 qu'en 1961.

Le tableau ci-dessus met en évidence l'importance primordiale de l'âge de cessation d'activité. En 1961, le rapport des parties prenantes aux parties versantes passe de 20,6 à 33,2 si l'âge de cessation d'activité est avancé de 65 à 60 ans. Cette augmentation qui dépasse 50 p. 100 peut s'exprimer en termes de revenus des personnes âgées.

Ces indications peuvent être traduites en termes d'âge de retraite, problème que nous retrouverons en termes concrets, en étudiant les divers régimes de retraites en vigueur.

D'ores et déjà ces indications justifient la priorité qui doit être accordée — dans les solutions générales des problèmes de la vieillesse — à celles qui tendent :

a) A éliminer les obstacles au maintien des personnes âgées valides au travail, dans toute la mesure où elles en ressentent elles-mêmes la nécessité ;

b) A leur permettre, soit de prolonger leur activité professionnelle, soit de s'orienter, après réadaptation, vers une activité nouvelle.

SECTION III

Evolution de la population active.

Il convient de préciser que la population inactive se compose de deux parties : les inactifs de droit (retraités, allocataires, etc.) et les inactifs de fait. Les inactifs donnés dans les stastistiques correspondent, en principe, aux inactifs de fait.

Pour les questions de retraites, ce sont surtout les inactifs de droit qui importent.

Il faut, en outre, observer que, dans les recensements et enquêtes, les inactifs de droit, même ceux qui ne reçoivent qu'une très faible allocation, ont de plus en plus tendance à se déclarer « inactifs de fait », alors même qu'ils exercent une activité.

La population active comptait, en 1954, 19.151.000 personnes. Nous examinerons (chapitre IV) les taux d'activité par tranche d'âge, mais en admettant la constance de ces taux d'activité, les perspectives d'évolution de la population active seraient les suivantes :

Perspectives de population active sur la base des taux d'activité de 1954.

	1954	1961	1966	1971	1976	1981 (1)
1° *Mortalité décroissante.*						
Total	19.151	19.695	19.998	20.446	21.191	(23.006)
dont hommes	12.505	13.281	13.387	13.691	14.253	(15.456)
2° *Mortalité constante.*						
Total	19.151	19.695	19.951	20.304	20.919	(22.584)
dont hommes	12.505	13.281	13.358	13.597	14.062	(15.145)

(1) Sans correction pour scolarité ou migration.

Ces perspectives tiennent compte (sauf 1981) des corrections relatives tant aux migrations (apport de population active) que de l'allongement prévisible de la scolarité. (Tous les enfants doivent obligatoirement poursuivre leur scolarité jusqu'à l'âge de 16 ans à partir de 1968.)

Toutefois, les hypothèses sur lesquelles est fondé ce calcul prévisionnel ne tiennent compte :

— ni du rapatriement de la population de souche européenne établie en Afrique du Nord ;

— ni de l'évolution probable des taux d'activité aux âges élevés, et des taux de l'activité professionnelle des femmes.

Or, sur le premier point, il est nécessaire de rappeler que la population active non musulmane d'Algérie (secteurs agricoles et non agricoles) comptait, en 1954 : 346.696 personnes.

Au Maroc et en Tunisie, d'autre part, il reste encore en 1961, environ 160.000 Français actifs de 20 à 65 ans.

S'il est impossible d'asseoir des prévisions démographiques sur des hypothèses politiques, il est nécessaire, néanmoins, d'envisager le repli en France métropolitaine d'une partie au moins de cette population. En admettant même que la moitié seulement soit, dans les 20 prochaines années, rapatriée (et en négligeant les variations démographiques propres à cette population) c'est un contingent de 250.000 personnes actives qui viendrait s'ajouter aux apports des immigrants étrangers. Il est vrai que, dans cette hypothèse, ces travailleurs seraient inéluctablement accompagnés d'une part — sans doute proportionnellement plus importante de population inactive (enfants et personnes âgées). Si l'on doit donc compter avec une augmentation du nombre global des actifs, il ne semble pas que le rapport vieux/jeunes, non plus que la proportion des actifs par rapport aux vieux, puissent s'en trouver modifiés dans un sens favorable.

Quant à l'évolution des taux d'activité, nous verrons en étudiant les données de l'emploi des personnes âgées que les indications statistiques les plus récentes permettent seulement de dégager une tendance à la diminution des taux d'activité aux âges élevés (incidence, notamment, de la diminution de la part relative de la population agricole) et une augmentation peu sensible de l'activité féminine.

Nous estimons donc que les perspectives à retenir peuvent négliger ces facteurs de correction, dont l'importance relative ne pourra éventuellement être mesurée qu'au cours des années à venir.

Si l'on applique à l'évolution de la population active (quel que soit l'âge des personnes la composant) le calcul fait par tranches d'âge, des parties versantes (cotisants et contribuables) et parties prenantes (prestataires et bénéficiaires de pensions et allocations), les données suivantes se dégagent :

Evolution du rapport entre population active et inactive (1).

(Hypothèse : mortalité décroissante.)

	1954 (2)	1961	1966	1971	1976
Premier cas : actifs de tous âges. Inactifs de 65 ans et plus.					
Actifs (P. V.).........	19.151	19.695	19.998	20.446	21.191
Inactifs	23.612	25.894	26.737	27.605	28.540
dont âgés de 65 ans et plus (P. P.)......	4.037	4.197	4.467	4.924	4.143

(2) Sondage au 1/20e, fascicule FE, I. N. S. E. E., 1956. Le groupe 60-64 est estimé.

(1) La correction pour scolarité a été appliquée, mais non celle pour migration.

	1954 (2)	1961	1966	1971	1976
Deuxième cas : actifs de moins de 65 ans. Inactifs de 65 ans et plus.					
Actifs (P. V.).........	18.004	18.623	18.803	19.119	19.802
Inactifs	24.759	26.966	27.932	28.932	29.923
dont âgés de 65 ans et plus (P. P.)......	5.184	5.269	5.662	6.151	6.532
Troisième cas : actifs de moins de 60 ans. Inactifs de 60 ans et plus.					
Actifs (P. V.).........	17.019	17.435	17.514	17.840	18.660
Inactifs	25.744	28.154	29.221	30.211	31.071
dont âgés de 60 ans et plus (P. P.)......	7.258	7.653	8.225	8.694	8.823

(2) Sondage au 1/20e, fascicule FE, I. N. S. E. E., 1956. Le groupe 60-64 est estimé.

Si l'ensemble de la population à charge doit ainsi augmenter de 0,7 p. 100 par an, alors que la population totale ne s'accroîtra que de 0,5 p. 100, il reste que le nombre des personnes âgées inactives passerait, dans l'hypothèse où la cessation d'activité se ferait uniformément à 65 ans, de 5.269.000 à 6.532.000 de 1961 à 1976.

Encore une fois, cette différence permet de mesurer l'importance de l'âge de prise de la retraite. Par voie de conséquence, la charge des inactifs âgés varie du simple au double, selon les cas et le rôle des travailleurs âgés dans l'économie du pays.

SECTION IV

Situation de la France par rapport aux pays étrangers.

C'est par rapport aux Etats du Marché commun que la situation de la France doit être fixée.

La répartition des populations par groupes d'âge en pourcentage de la population totale permet, à cet égard, de montrer que la France se trouve à l'heure actuelle dans la situation la plus défavorisée.

Population par groupes d'âge en pourcentage de la population totale.

PAYS	MOINS de 15 ans.	DE 15 à 65 ans.	65 ANS et plus.
Belgique (1er janvier 1959)	23,1	11,8	65,1
Allemagne (R.F.) (1) (1er janvier 1959)	21,3	68,3	10,4
France (1er janvier 1960)	26,1	62,3	*11,6*
Italie (2) (20 octobre 1959)	23,4	67,9	8,7
Luxembourg (1er janvier 1960)	19,6	69,8	10,6
Pays-Bas (1er janvier 1959)	30,1	61,1	8,8
Grande-Bretagne (1er janvier 1960)	23,2	65,2	11,2

(1) Sarre comprise.

(2) Les groupes d'âge sont : 0 à 13 ans ; 14 à 65 ans ; 65 ans et plus.

Cette situation s'explique par l'histoire de l'évolution démographique. L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie n'ont été touchés par le vieillissement qu'avec un assez long retard par rapport à notre pays. Ceci est vrai également pour la Grande-Bretagne. La proportion de 12 p. 100 de sexagénaires atteinte par la France en 1872 n'a été relevée en Angleterre qu'en 1931 — en Suède en 1912 — en Allemagne en 1937.

Toutefois, le vieillissement se poursuivra en Europe de telle manière que, compte tenu du redressement de la natalité française, les charges seront en 1980 sensiblement plus équilibrées et que nous nous trouverons dans une situation moins défavorisée.

Les proportions de sexagénaires devraient être en 1980, les suivantes :

— Belgique .... 18,6 p. 100 de la population totale ;
— Allemagne (R. F.)... 18,9 p. 100 de la population totale ;
— France .... 18,6 p. 100 de la population totale ;
— Italie .... 16,7 p. 100 de la population totale ;
— Pays-Bas .... 14,4 p. 100 de la population totale ;
— Grande-Bretagne ... 21,0 p. 100 de la population totale.

Ainsi devrions-nous être dans une situation équilibrée par rapport à l'Allemagne et à la Belgique, la Grande-Bretagne se trouvant, à échéance de 20 ans, supporter la charge la plus lourde tandis que seuls l'Italie et les Pays-Bas ne connaîtraient pas encore tous les effets du vieillissement.

CHAPITRE II

LE VIEILLISSEMENT INDIVIDUEL (1)

SECTION I

Manifestations de la sénescence.

Dès sa croissance terminée, l'organisme de l'homme et des animaux supérieurs (mammifères et oiseaux) est l'objet d'un certain nombre de modifications qualitatives et quantitatives qui sont généralement qualifiées de phénomènes de sénescence ou de vieillissement. Pendant longtemps cette lente et régulière atrophie de la grande majorité des tissus et organes du corps reste extérieurement inappréciable, et il a fallu le développement récent de toute une série de tests physiologiques et psychologiques pour la mettre en évidence. La sénilité est en définitive l'aboutissement d'une lente « décroissance » qui commence généralement peu après que la taille adulte est atteinte et parfois même bien avant.

Les manifestations de la sénescence individuelle peuvent se grouper en deux grandes catégories : la diminution de la masse des tissus métaboliquement actifs de l'organisme et les modifications qualitatives (de structure et de fonctionnement) des parenchymes restants.

1° *Diminution de la « masse active » de l'organisme.*

On savait depuis longtemps qu'un homme « se tasse » en vieillissant et qu'on ne garde plus à 50 ans la taille que l'on avait à 20 ans. Une récente enquête faite en France montre, par exemple, que les hommes perdent en moyenne 10 cm et les femmes 15,5 cm entre 25 et 85 ans. Bien qu'il faille tenir compte, dans l'interprétation de ces chiffres, de la progressive augmentation de la taille dans les populations européennes depuis plus d'un demi-siècle, ces différences n'en sont pas moins importantes.

On savait aussi que beaucoup de muscles, et certains organes comme le cerveau, le foie ou le rein, diminuent de poids au fur et à mesure que l'on vieillit. Mais il a fallu attendre l'apparition de méthodes permettant la mesure exacte de la masse totale des tissus prenant part au métabolisme de l'individu, pour apprécier la magnitude de ce phénomène.

Parallèlement à cette diminution constante de la masse des tissus responsables de nos échanges énergétiques et de nos divers métabolismes, on note au contraire une augmentation

(1) Physiologie du vieillissement. Extraits du rapport de M. le professeur Bourlière.

progressive avec l'âge des « composants inertes » du corps. Le total des graisses présentes dans l'organisme humain passe, par exemple, de 16,5 p. 100 du poids entre 22 et 29 ans, à 22,6 p. 100 entre 48 et 57 ans. Et il ne s'agit pas seulement des lipides de dépôt qui tendent à « empâter » progressivement notre silhouette, comme chacun peut le constater, hélas ! sur lui-même. Un certain degré de dégénérescence graisseuse est également perceptible à l'intérieur de beaucoup d'organes. Le tissu interstitiel, et en particulier les fibres collagènes, augmentent aussi régulièrement au fur et à mesure que passent les années et les macromolécules de collagène paraissent par ailleurs modifier leur propre structure à mesure qu'elles vieillissent ; leur contractilité thermique augmente, alors que leur solubilité dans l'acide acétique et leur sensibilité à l'action d'une enzyme spéciale, la collagénase, diminue. La substance fondamentale elle-même, sorte de cément qui emplit tous les espaces intercellulaires, se modifie également avec l'âge.

2° *Modifications du fonctionnement des tissus avec l'âge.*

Il est également intéressant de se demander si les divers tissus demeurent ou non physiologiquement semblables à eux-mêmes de la fin de la période de croissance jusqu'à un âge avancé. Il n'est malheureusement pas facile sur le plan technique de répondre à cette question. Quand on étudie *in vitro* la respiration d'une coupe ou d'une bouillie de tissu, il est fréquent de trouver que la consommation d'oxygène par unité de poids frais (ou sec) diminue avec l'âge. Mais cette constatation peut s'interpréter aussi bien par une diminution du nombre des « unités cellulaires fonctionnelles » responsables du métabolisme (ce qui est effectivement le cas pour la grande majorité des organes, comme on vient de le voir) que par une baisse des échanges respiratoires des cellules survivantes. C'est pourquoi l'on rapporte généralement les différentes teneurs des composés que l'on dose à une unité fixe d'acide desoxyribonucléique, c'est-à-dire d'un des constituants fondamentaux du noyau cellulaire.

Même lorsque toutes ces précautions méthodologiques sont prises, il est impossible de mettre en évidence une modification chimique simple commune à tous les types de tissus. Tout au plus peut-on indiquer que les cellules qui se renouvellent constamment chez l'adulte restent en général biochimiquement semblables à elles-mêmes tout au cours de la vie, alors que les cellules perennes, comme les neurones par exemple, ont tendance à se charger en lipides et en pigments, que l'on interprète comme des déchets métaboliques.

L'étude des variations avec l'âge des enzymes intracellulaires a été très poussée au cours des dernières années, mais là encore il ne semble pas exister de règle générale. Dans le muscle strié, par exemple, il n'existe pas de modifications avec l'âge des enzymes de la glycogénolyse ou de l'aldolase, alors que l'hexokinase diminue de façon importante. Dans les mêmes aortes humaines hexokinase, phosphoglucoïsomerase et deshydrogénase malique ont une activité constante de 20 à

80 ans, alors que celles de la fumarase et de la phénolsulfatase diminuent régulièrement, que celle de l'aldolase augmente et que celles de la deshydrogénase lactique et de la béta-glycuronidase passent par un maximum entre 50 et 65 ans. Il ne semble donc pas faire de doute que les différents systèmes enzymatiques d'un même tissu évoluent différemment avec l'âge. Il a été, par ailleurs, établi qu'une même enzyme peut voir sa concentration diminuer dans un tissu et pas dans un autre, chez un même individu. On voit qu'on est loin actuellement de la conception simpliste qui voulait, il y a encore quelques années, assimiler le vieillissement des cellules à une baisse régulière des enzymes responsables de leurs échanges respiratoires. Dans la majorité des cas, il semble bien au contraire que la diminution régulière avec l'âge des « unités fonctionnelles » de nos organes soit plus importante que les modifications qualitatives des cellules survivantes.

Section II

Conséquences physiologiques de la sénescence.

Quelles sont les conséquences, sur le plan de l'organisme, des modifications dont nous venons de parler ? Celles-ci se traduisent essentiellement par une altération progressive du fonctionnement des différents organes, autrement dit par une involution des fonctions et aptitudes. Ainsi, la capacité vitale (respiratoire) passe de 5 litres environ à 25 ans, à un peu plus de 3 litres seulement à 85 ans ; entre ces deux âges extrêmes, le déclin est régulier et presque linéaire ; chez la femme l'évolution se fait dans le même sens, bien que les valeurs absolues, aux différents âges, soient différentes.

Une involution de ce type se retrouve également pour un très grand nombre de fonctions : débit cardiaque, volume systolique et fréquence cardiaque. Il en est de même du volume du suc gastrique secrété après repas d'épreuve standard, de sa teneur en acide chlorhydrique et en pepsine, enzyme capitale pour la digestion des protéines. Au niveau du rein, on a mis en évidence un déclin de l'excrétion glomérulaire et tubulaire ainsi que de la capacité maximum de réabsorption du tubule. Le maximum de la force musculaire, quel que soit le muscle envisagé, se situe aussi entre vingt et trente ans, et il est suivi par une diminution continue, s'accélérant au fur et à mesure que l'âge augmente. Inversement, la pression artérielle systolique, la résistance périphérique et le temps de circulation augmentent régulièrement de vingt ans à un âge avancé. Que ces derniers phénomènes soient imputables à autre chose qu'aux progrès de l'athérome est montré par le fait que des phénomènes analogues ont été constatés chez le rat, espèces chez laquelle cette affection dégénérative est inconnue dans les conditions normales.

Les glandes endocrines suivent, pour la plupart, une évolution analogue. La baisse avec l'âge du taux de fixation de l'iode radioactif par la thyroïde commence dès vingt ans et est linéaire. Chez les deux sexes, l'excrétion urinaire des andro-

gènes (hormones mâles) diminue plus entre la puberté et la quarantaine que passé cet âge. Il est à noter que ce phénomène est tout à fait parallèle à la diminution de la libido, malgré la « corticalisation » bien connue du comportement sexuel humain. Les œstrogènes (hormones femelles) commencent, de leur côté, à diminuer dans le sexe féminin bien avant la ménopause. Là encore, il y a parallélisme avec la diminution régulière avec l'âge de la fécondité naturelle.

Le système nerveux vieillit également dès un âge précoce. Ce sont surtout les récepteurs sensoriels qui ont été bien étudiés à ce point de vue. L'œil est un de nos organes le plus précocement touché par le temps. L'amplitude d'accommodation du cristallin diminue dès l'âge de dix ans et devient pratiquement nulle à la soixantaine. L'adaptation aux faibles éclairements décline régulièrement vers la vingtième année, tout comme le temps de récupération après éblouissement et la fréquence critique de papillotement — c'est-à-dire la vitesse limite nécessaire pour obtenir une sensation d'illumination uniforme avec des stimuli lumineux intermittents. Il n'est pas jusqu'à la vitesse de constriction de la pupille qui ne diminue aussi de façon régulière depuis l'enfance.

L'oreille vieillit aussi précocement et rapidement que l'œil. Dès la quarantaine, il y a une notable diminution de la perception des sons les plus aigus. Les récepteurs du tact et du goût suivent une évolution analogue.

En même temps, on note un ralentissement progressif de la vitesse maximum de conduction des nerfs moteurs.

Au niveau du cerveau lui-même, la consommation d'oxygène et le flux sanguin cérébral diminuent dès l'enfance — parallèlement à la densité des neurones corticaux, d'ailleurs. L'électro-encéphalogramme met en évidence, de son côté, une baisse de la fréquence du rythme de base avec le vieillissement ; en même temps, la réaction d'arrêt visuelle se fait de moins en moins bonne et l'épreuve de l'hyperpnée est de plus en plus active.

Tous ces faits expliquent fort bien l'augmentation du temps de réaction à un stimulus donné (auditif ou lumineux), test psycho-moteur qui est devenu ainsi l'un des plus utiles dont on dispose en pratique pour mesurer le vieillissement des individus.

La lente et progressive évolution régressive dont nous venons de donner quelques exemples aboutit peu à peu à une diminution des possibilités physiologiques de l'organisme et au rétrécissement de la « marge de sécurité » de nos diverses fonctions. La conséquence en sera une perte progressive de l'adaptabilité de l'individu aux changements que nous impose sans cesse le milieu dans lequel nous vivons. Ce processus reste longtemps inapparent, car la marge de sécurité est grande au départ et il est rare que l'on ait à mettre en jeu le maximum de ses possibilités dans les conditions normales d'existence. Mais après la cinquantaine, il n'en est plus de même, et l'organisme se fatigue de plus en plus facilement, s'adapte de moins en moins bien.

Enfin, l'équilibre du milieu intérieur est maintenu de plus en plus difficilement et une agression minime, qui n'entraînerait que des réactions négligeables et transitoires chez l'adulte jeune, déclenche, au contraire, chez les personnes âgées des effets plus importants et plus prolongés. La résistance au froid ou au chaud se fera avec d'autant plus de difficulté que les années passent. L'adaptation à l'effort devient de plus en plus mauvaise. Lentement, progressivement, mais inexorablement, l'involution de la sénescence transforme ainsi l'adulte en vieillard.

Section III

Conséquences psychologiques du vieillissement.

Le vieillissement de nos aptitudes intellectuelles suit, en gros, le même rythme que celui de nos fonctions physiologiques. Et la précocité du déclin de certaines d'entre elles a d'ailleurs été mise en évidence par les psychologues bien avant que les biologistes ne s'intéressent aux problèmes de la sénescence. Il faut cependant insister d'emblée, en abordant cette question, sur le fait que les aptitudes que l'on mesure avec les différents tests psychométriques ne représentent qu'une partie des composantes de notre vie psychique. L' « expérience », si importante dans notre comportement quotidien, ne se laisse pratiquement mesurer par aucune de ces techniques, et il est bien évident que cette expérience augmente au fur et à mesure que nous vieillissons et joue un rôle de plus en plus grand dans chacun de nos actes.

Cela dit, il ne fait cependant guère de doute que les différentes formes de mémoire, par exemple, sont précocement affectées par l'âge — du moins chez les sujets d'un niveau intellectuel moyen ou médiocre. C'est la mémoire immédiate qui semble la moins touchée, alors que la mémoire concrète baisse sensiblement à partir de 30 ans, la mémoire logique et surtout la mémoire impliquant la formation de nouvelles associations à partir de 20 ans. Par suite, la capacité d'apprentissage, qui met en jeu non seulement les capacités mnémoniques de l'individu, mais aussi la compréhension des problèmes posés, la fatigabilité du sujet et ses motivations diminue également et précocement avec l'âge. Il en est de même de la facilité de raisonnement.

Tout ceci explique que les différentes études globales, c'est-à-dire celles qui emploient des batteries de tests variés explorant de nombreuses capacités et censées, de ce fait, mesurer l'intelligence d'un sujet, mettent toutes en évidence un déclin régulier — commençant en pratique autour de la vingtième année.

Il semble donc que sur le plan psychique, comme sur celui des fonctions physiologiques, notre organisme atteigne assez tôt sa phase de rendement maximum et que beaucoup de nos capacités intellectuelles commencent à diminuer lentement dès le début de l' « âge mûr ». Toutefois, cet affaiblissement de nos possibilités est compensé en partie par l'expérience qui va s'accumulant avec le cours des ans. Il n'en demeure pas moins que

plus nous vieillissons, moins bien nous nous adaptons intellectuellement aux nouvelles situations que nous impose le milieu social, et plus nous avons tendance à nous figer dans une attitude rigide et dogmatique.

Section IV

Le vieillissement différentiel.

De tout ce qui vient d'être dit dans les pages précédentes, se dégage donc l'impression pessimiste que la sénescence est un processus inexorable qui suit lentement et silencieusement son cours tout au long de la vie de l'homme et des animaux supérieurs. Mais les recherches qui ont permis d'établir cette notion fondamentale ont, en même temps, abouti à une autre constatation d'importance : si le vieillissement est inéluctable, sa vitesse peut varier. Autrement dit, tous les individus appartenant à une même espèce ne vieillissent pas forcément au même rythme ; certains sont « en avance » sur l'horaire moyen du groupe, d'autres sont « en retard ». Pourquoi ?

Certains cas de vieillissement différentiel sont certainement imputables à des facteurs génétiques. On savait depuis longtemps, dans le cas de l'homme, que l'on vit plus longtemps en moyenne dans certaines familles que dans d'autres. En comparant la somme des durées de vie des six ascendants immédiats (les deux parents et les quatre grands-parents) de deux catégories de sujets — des nonagénaires et centenaires en bonne santé, et des individus pris au hasard dans la population générale — Raymond Pearl avait montré, il y a déjà longtemps, que cette somme des durées de vie des six ascendants immédiats était significativement plus forte (de 60 ans, soit 16 p. 100 au total) chez les premiers que chez les seconds. Il avait aussi établi, en comparant la durée de vie des enfants et de leurs parents, que plus le père d'un enfant est mort vieux plus la longévité du fils tend à être grande. D'autres recherches faites chez les paires de jumeaux monozygotes et dizygotes ont également fait ressortir l'importance de l'hérédité dans la chronologie du vieillissement. Chez les jumeaux univitellins, les vitesses de sénescence sont généralement remarquablement concordantes, et la simultanéité de certains « accidents » psychologiques ou physiologiques est même tout à fait frappante. Cela n'est d'ailleurs pas particulier à l'homme ; les diverses souches de drosophiles ont, par exemple, des longévités souvent différentes.

Un cas particulier de vieillissement différentiel, d'origine vraisemblablement génétique, est la différence de longévité entre mâles et femelles d'une même espèce. Chez l'homme et les mammifères, la durée de vie potentielle (et effective) des premiers est toujours inférieure à celle des secondes, bien que ces dernières commencent en général à vieillir un âge plus précoce.

Mais la durée de vie d'un individu ne dépend pas des effets d'un seul gène. Au mieux, l'hérédité ne détermine que des potentialités de survie et ce sont les facteurs écologiques qui, en définitive, décident dans la plupart des cas de la durée de vie effective des individus. Parmi ces actions du milieu, deux commencent maintenant à être bien connues : l'action du régime alimentaire et celle de l'usage et du non-usage des différentes fonctions.

Il n'est pas question, bien entendu, de transposer intégralement à l'homme les faits observés expérimentalement chez le rat ou la souris, et qui montrent qu'en freinant l'apport calorique quotidien on peut aller jusqu'à doubler la durée de vie. Chacun sait que la croissance des rongeurs est bien plus plastique que celle des primates, du fait de l'absence chez les premiers de toute soudure des cartilages épiphysaires peu après la maturité sexuelle. Mais l'importance des facteurs nutritionnels dans le vieillissement prématuré de certaines de nos fonctions ne fait, hélas, pas de doute. On a pu montrer, par exemple, qu'il existait une corrélation certaine entre le pourcentage de graisses d'origine animale dans l'apport calorique journalier, le taux du cholestérol et des lipoprotéines sanguines, et la fréquence de l'athérosclérose. En revanche, la sous-alimentation et certaines carences alimentaires sont les grandes responsables de la faible durée de vie moyenne que l'on observe dans les contrées sous-développées. Il ne fait guère de doute non plus que les excès et déséquilibres alimentaires (associés à la carence d'exercice physique et au rythme de vie de plus en plus trépidant de nos cités industrielles) sont en train de déclancher sous nos yeux un véritable vieillissement prématuré de certaines de nos fonctions.

Une seconde façon pour le milieu d'influencer la vitesse de vieillissement est d'agir par l'intermédiaire des conditions de vie qui stimulent ou au contraire freinent l'usage que l'on peut faire de certaines de nos fonctions. L'exemple de la force musculaire fera aisément comprendre l'importance de ce genre de facteurs. Nous avons dit que le travail maximum qu'était capable d'effectuer un groupe musculaire quelconque, se situait toujours assez tôt au cours de la vie humaine, autour de 20 ans environ ; ensuite, le déclin est régulier. Cela est parfaitement exact *en moyenne*, mais il suffit d'examiner des séries de sujets de professions différentes pour constater qu'il existe, pour chaque groupe d'âge, des variations importantes autour de cette moyenne, variations qui sont précisément en corrélation avec le genre de vie du sujet. Le sédentaire et l'employé de bureau qui ne prennent jamais d'exercice physique, verront toujours leur force musculaire décliner plus rapidement que le paysan, le travailleur manuel ou même l'intellectuel pratiquant méthodiquement certains sports. Ce qui est vrai pour le muscle l'est également pour la ventilation pulmonaire. La première catégorie de sujets aura toujours à âge égal des valeurs de capacité vitale et surtout de ventilation maximum inférieures à celles de la seconde. Sur un tout autre plan, les épreuves de vocabulaire donneront un score maximum plus tardif, suivi d'une régression plus lente, chez les sujets ayant des professions intellectuelles les forçant à développer toujours leur mémoire, que chez les manuels qui n'ont pas les mêmes occasions d'entretenir sans cesse leurs capacités mnémoniques. Autrement dit, le muscle, le poumon ou le cerveau paraissent vieillir d'autant moins vite qu'on continue plus longtemps à s'en servir intensivement. C'est là une constatation plutôt consolante.

SECTION V

Possibilités thérapeutiques.

Ce qui vient d'être dit sur les modalités et caractéristiques de la sénescence assigne des limites assez étroites aux tentatives thérapeutiques entreprises pour limiter les fâcheux effets de l'âge.

A l'heure actuelle, deux possibilités se présentent : d'une part freiner dans toute la mesure du possible la vitesse du vieillissement, d'autre part, corriger certaines anomalies réversibles de l'organisme sénile.

La prophylaxie du vieillissement accéléré de certaines de nos fonctions, imputables aux conditions de vie antiphysiologiques imposées par la spécialisation outrancière de nos sociétés industrielles, s'appuie sur la notion capitale du vieillissement différentiel, à laquelle nous avons fait précédemment allusion. Il ne fait pas de doute qu'un régime alimentaire mal étudié, comme un déséquilibre prolongé entre nos activités physiques et intellectuelles ou encore une mauvaise adaptation de nos conditions de travail à nos possibilités biologiques et psychologiques hypothèquent gravement l'avenir de beaucoup d'adultes et les font vieillir plus rapidement qu'ils ne devraient. C'est justement l'un des objectifs les plus importants des recherches gérontologiques actuelles que de fixer avec précision les règles d'une nouvelle hygiène de l'âge mûr.

Quant à la correction des troubles réversibles de la vieillesse, elle se limite pour l'instant au traitement de quelques-uns des effets les plus fâcheux de l'âge. C'est ainsi que la stimulation de l'anabolisme protidique par les stéroïdes naturels ou de synthèse permet, avec un régime alimentaire approprié, de corriger de façon durable la fatigabilité si pénible des personnes âgées, d'améliorer leur système locomoteur et de les maintenir plus longtemps dans un état d'activité physique et mentale satisfaisante. Certaines drogues, par ailleurs, semblent capables d'atténuer au moins temporairement les troubles de la mémoire si frappante chez trop de vieillards. Le perfectionnement des techniques de rééducation des hémiplégiques a, de son côté, transformé le pronostic de bien des accidents vasculaires cérébraux qui passaient hier encore pour entraîner des séquelles inaméliorables, nous démontrant ainsi que l'organisme garde jusqu'au bout certaines possibilités de réadaptation.

Quant au véritable rajeunissement qui nous ferait remonter le cours du temps et qui effacerait la trace des ans grâce à quelque « médicament miracle », il reste du domaine de la science-fiction. Aucune des « thérapeutiques de choc » annoncées ces dernières années à grand renfort de publicité n'a pu faire expérimentalement la moindre preuve de son efficacité.

***

CHAPITRE III

CONDITIONS D'EXISTENCE DES PERSONNES AGEES

Avant d'étudier les régimes de retraites et l'aide apportée par les pouvoirs publics aux personnes âgées, il importe de connaître la composition, la répartition géographique et les conditions d'existence de la population âgée.

SECTION I

Composition et implantation géographique de la population âgée.

L'évaluation, au 1er janvier 1960, des effectifs des personnes âgées, de plus de soixante-cinq ans d'une part, de plus de soixante-quinze ans d'autre part, ressort du tableau ci-dessous, établi par âge, sexe et état matrimonial (I. N. S. E. E.).

TRANCHE D'AGE	SEXE	TOTAL	MARIES	CELIBATAIRES, VEUFS ou DIVORCES	DONT VEUFS
65 ans et plus.	Masculin.	1.940.000	1.350.000	590.000	440.000
	Féminin.	3.320.000	1.000.000	2.320.000	1.900.000
75 ans et plus.	Masculin.	660.000	370.000	290.000	240.000
	Féminin.	1.280.000	210.000	1.070.000	930.000

Au 1er janvier 1961, l'évaluation provisoire de la population âgée (*Bulletin hebdomadaire de statistique* n° 658 du 14 janvier 1961) était la suivante :

TRANCHE D'AGE	EFFECTIFS		
	Total (2 sexes réunis).	Sexe masculin.	Sexe féminin.
65 ans et plus......	5.300.000	1.940.000	3.360.000
75 ans et plus......	1.970.000	670.000	1.300.000

Ainsi, cette population âgée de soixante-cinq ans et plus comprend-elle 5.300.000 personnes dont plus de 3.300.000 femmes ; cette disproportion entre les deux sexes s'accentue encore

pour les vieillards de soixante-quinze ans et plus, puisque les femmes sont presque deux fois plus nombreuses que les hommes.

En revanche, on trouve plus d'hommes mariés (dans le groupe d'âge de soixante-cinq ans et plus) que de femmes mariées à cet âge (1.350.000 hommes contre 1.000.000 de femmes). Cette situation est due au fait que beaucoup d'hommes mariés, de plus de soixante-cinq ans, ont une épouse qui n'a pas encore atteint cet âge. Les hommes âgés sont mariés dans la proportion de 70 p. 100, alors que les femmes âgées ne le sont que dans celle de 30 p. 100, différence qui est encore plus forte pour les vieillards de soixante-quinze ans et plus (57 p. 100 d'hommes mariés contre 17 p. 100 de femmes mariées).

***

En second lieu, les problèmes économiques et sociaux engendrés par le vieillissement de la population française sont aggravés par l'évolution constatée dans la répartition géographique des personnes âgées et dans leurs conditions de résidence.

La proportion de la population rurale — c'est-à-dire, selon la définition utilisée pour le recensement de 1954, des personnes qui résident dans les communes comptant moins de 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu et n'appartenant pas à une agglomération urbaine — n'a, en effet, cessé de décroître. Elle est passée de 70 p. 100 vers la moitié du XIXe siècle à 40 p. 100 environ en 1954.

En ce qui concerne la population âgée de soixante-cinq ans et plus, cette évolution a eu pour conséquence que la proportion des vieillards qui résident dans les villes (de plus de 10.000 habitants) a doublé entre 1900 et 1954.

Toutefois, l'exode rural ayant proportionnellement moins touché les personnes âgées que les jeunes et les adultes, la moitié encore (50,1 p. 100) des femmes résidait dans des communes rurales, en 1954. Quant aux hommes âgés, la proportion est même un peu plus forte : 56,4 p. 100.

A. — La documentation recueillie par la commission d'étude des problèmes de la vieillesse est, pour ce qui concerne les conditions de résidence et les types de foyer comprenant des personnes âgées, essentiellement tirée : du rapport de M. Chevry sur les conditions de résidence et de logement des personnes âgées, d'un rapport de synthèse établi par M. le professeur George à partir d'enquêtes monographiques effectuées en 1960, enfin de l'enquête de l'I. F. O. P. sur un échantillon de la population âgée.

Le rapport de M. Chevry a rassemblé des données numériques globales à partir du recensement de 1954, mais l'enquête qu'a menée l'Institut français d'opinion publique (I.F.O.P.) a porté sur une population actuelle dont la structure rappelle celle de la population globale. Selon les résultats de cette enquête, le foyer le plus courant, après soixante ans, est composé de deux personnes (40 p. 100) ; la proportion de foyers solitaires est de 30 p. 100. D'autre part, 24 p. 100 des personnes interrogées ont déclaré cohabiter avec plus d'une personne.

Une fois sur deux le foyer comporte la présence du conjoint ; une fois sur quatre seulement celle d'un ou plusieurs enfants.

Les enquêtes menées en 1961 dans la région parisienne, à la demande de la préfecture de la Seine, aboutissent, sur ce plan, à des résultats voisins.

Or, les foyers solitaires sont souvent composés de femmes (enquête II, Seine : 88 p. 100). Le rapport de M. Chevry fait état du nombre global de 948.000 femmes vivant seules en France. En revanche 72 p. 100 des hommes âgés vivent avec leur femme (enquête II, Seine : 70 p. 100).

L'enquête de l'I. F. O. P. a confirmé le fait que les foyers solitaires concernent essentiellement les femmes. Après soixante-quinze ans, une femme sur deux vit seule. En milieu urbain, ce peut même être deux sur trois, tandis que, pour les hommes, la proportion nationale tombe à 1 sur 5 (en milieu urbain : 1 sur 4).

C'est dans les villes que la proportion des isolés est la plus importante. Au contraire, la présence des enfants au foyer des personnes âgées est caractéristique du milieu rural : 42 p. 100 des anciens agriculteurs et ouvriers agricoles vivent avec leurs enfants.

B. — Les conditions de résidence et le type de foyers au sein desquels vivent les personnes âgées varient avec l'implantation géographique.

Il importe donc de distinguer le milieu rural, d'une part; la population des villes de moyenne et grande importance, d'autre part; enfin, la région parisienne qui présente — à cet égard, comme à tous autres — des caractéristiques distinctes.

X 1° *Le milieu rural.*

Sur 590.000 hommes non mariés, 60 p. 100 habitent la campagne, soit environ 350.000. 67 p. 100 de ceux-ci sont recueillis par un foyer, ce qui tend à démontrer que l'accueil des personnes âgées par un ménage plus jeune est particulièrement pratiqué en milieu rural.

D'autre part, 55 p. 100 des hommes mariés habitent la campagne. La proportion est plus faible pour les femmes (mariées et non mariées) : 41 p. 100 des femmes âgées vivent en milieu rural.

Si les conditions d'existence des personnes âgées sont, en général, plus faciles en milieu rural, où les problèmes du logement, de l'alimentation trouvent plus aisément une solution que dans les villes et où la cohabitation avec les enfants est plus répandue, il convient toutefois, ainsi que le démontrent les études monographiques, de noter que, dans certaines régions dont le taux de vieillissement est particulièrement élevé (exode des jeunes et vieillissement des ménages restés attachés à la terre) la situation des vieillards, isolés dans des villages d'activité strictement agricole, est souvent dramatique. Le problème des solutions collectives de regroupement et de prise en charge de ces vieillards se pose alors : il n'est, en l'état actuel, pas résolu.

Tel est le cas, notamment, de certaines régions du Sud-Ouest et du Centre ; d'une partie de la Bourgogne et de la Franche-Comté; des Alpes méridionales et de la Haute-Provence.

Dans ces régions, les personnes de soixante-cinq ans et plus représentent de 12 à 20 p. 100 de la population (1/5 de la population des départements de la Creuse et de l'Ariège a atteint ou dépassé l'âge de soixante-cinq ans).

En second lieu, existent des zones rurales dont le taux de vieillissement élevé s'explique par l'installation de retraités ; il s'agit évidemment des régions situées dans la périphérie des zones urbanisées et notamment en bordure de l'agglomération parisienne (Eure, Eure-et-Loir, Seine-et-Marne, Yonne, Loiret, Loir-et-Cher, Cher, Indre) ou dotées d'un climat privilégié (Sud-Ouest, Sud-Est et particulièrement, Alpes-Maritimes).

Les catégories de personnes âgées ainsi repliées sur la campagne vivent dans des conditions meilleures que les précédentes.

Enfin, dans les régions dont le taux de vieillissement demeure faible et où, par conséquent, les jeunes sont nombreux — ce qui est le cas de l'Ouest et du Nord de la France — la condition des vieux est, dans l'ensemble, nettement plus favorable parce qu'ils y conservent le cadre de vie auquel ils sont habitués, que la cohabitation familiale est la règle et que, dans les zones à prédominance agricole, les exploitants âgés conservent — même si la responsabilité de l'exploitation est passée à la génération suivante — une activité ralentie mais efficace. C'est, par suite, dans ces régions que les problèmes de l'emploi et de l'aide sociale, en faveur des personnes âgées se posent avec le moins d'acuité. Il n'en est différemment que dans le cas où la population jeune et adulte appartient à une collectivité économique différente de celle des vieux ; ainsi, des régions minières de l'Est et du Nord, où la masse des travailleurs adultes, souvent d'ailleurs immigrée, est employée dans l'industrie et séparée, de ce fait, de la population agricole vieillissante.

2° *Les agglomérations urbaines et les régions industrielles.*

Du point de vue quantitatif, 453.000 hommes mariés et 167.000 hommes célibataires, veufs ou divorcés relèvent de cette catégorie de résidence. Pour les femmes non mariées, leur effectif est de 775.000.

En ce qui concerne les conditions d'existence, il faut distinguer selon le niveau d'activité économique des agglomérations.

Dans les villes en expansion économique (ce qui est le cas des cités de l'Est et de la région alpine) les générations sont souvent séparées par la promotion sociale, mais les facultés d'aide familiale aux personnes âgées sont plus grandes et celles-ci bénéficient donc d'une situation plus favorable. Dans les villes et milieux socio-professionnels en régression, la situation est différente : ainsi, dans certaines agglomérations de moyenne importance où les industries ne sont pas compétitives et où le chômage sévit plus qu'ailleurs (Limoges, Saint-Etienne) les jeunes générations ont abandonné aux personnes âgées les professions regardées comme dépassées. Dans ces professions,

les gens âgés travaillent le plus longtemps qu'ils le peuvent, pour des salaires relativement bas ; leur niveau de vie est médiocre ; leurs logements particulièrement peu confortables. Dans les régions minières, enfin (certaines enquêtes faites dans le bassin du Pas-de-Calais le font ressortir) les vieillards ont une situation comparable à celle du groupe précédent. Une fraction importante des jeunes travaille sur place, mais il n'y a guère de promotion sociale ; les ressources des vieux sont particulièrement faibles et c'est dans cette région que le placement en hospice ou en maison de retraite constitue le recours le plus frappant.

3° ***Région parisienne.***

163.000 hommes de plus de soixante-cinq ans, mariés, habitent la région parisienne, soit 12 p. 100 de l'effectif total de ce groupe et 61.000 hommes célibataires, veufs ou divorcés, alors que sur l'ensemble des femmes non mariées du même âge, 289.000 ont leur résidence dans cette zone, dont 143.000 vivent seules.

Selon les éléments tirés d'études monographiques, trois types de résidence doivent être distingués :

— dans les quartiers les plus anciens de la capitale et les vieilles banlieues, la proportion des gens âgés est particulièrement élevée ; il s'agit de zones formées d'îlots vétustes (3e, 4e, 11e arrondissements), l'artisanat et le petit commerce y occupent de nombreuses personnes âgées ; les logements habités sont souvent assez vastes, mais dépourvus de confort et malsains.

La situation est comparable dans les communes comme Montreuil, Gentilly ou Ivry, où la promotion sociale des générations est restreinte :

— dans les banlieues qui se sont développées dans les années 1920-1930, le vieillissement de la population est lié aux conditions de leur peuplement ; les ménages qui sont venus s'y installer, jeunes, ont aujourd'hui dépassé l'âge de 60 ans ; cette population vieillit en bloc ; dans ces communes, qui ont peu évolué, et qui n'offrent pas de conditions d'existence adaptées aux besoins des jeunes générations, les immeubles se dégradent sans que les vieux aient les moyens de les entretenir ou de les moderniser. L'équipement commercial est sclérosé (Villeneuve-le-Roi; Sainte-Geneviève-des-Bois). Lorsque sur des terrains demeurés libres des ensembles d'habitation neufs ont été construits dans la période récente, il en résulte une juxtaposition, mais non une intégration de deux communautés : habitants âgés de pavillons vétustes ; jeunes occupants des immeubles nouveaux (Bagneux ; Palaiseau ; Orsay) ;

— les villes suburbaines situées à la périphérie de l'agglomération parisienne (Mantes, Meaux, Creil) représentent un dernier type de résidence ; ces cités satellites comptent peu de vieillards par rapport à leur population totale (7 p. 100 environ de personnes âgées de 65 ans et plus à Creil, par exemple) qui s'accroît rapidement du fait de l'expansion industrielle.

Les vieillards y habitent les maisons individuelles ou des immeubles collectifs les plus vétustes et particulièrement démunis d'éléments de confort.

Les enquêtes de la préfecture de la Seine sur les personnes âgées.

En vue d'apporter à la commission d'étude des problèmes de la vieillesse une documentation précise et actuelle sur les conditions d'existence des personnes âgées dans ce département, la préfecture de la Seine a fait procéder à deux enquêtes (février à juillet 1961), l'une par la direction régionale de l'I. N. S. E. E., la seconde par la sous-direction de la coordination des services sociaux, avec le concours de M. Paillat, rapporteur de la commission d'étude, au titre de l'I. N. E. D. Cette seconde enquête a porté sur des personnes âgées de plus de 65 ans (échantillon représentant 1/800e de la population intéressée, pour Paris et 7 communes de banlieue).

La structure de la population interrogée fait ressortir une répartition égale des hommes, par tiers, entre les trois groupes d'âge : 65-69 ans, 70-74 ans, 75 ans et plus. La moitié des femmes a plus de 70 ans. Célibataires, veuves et divorcées constituent la grande majorité des femmes (77 p. 100). Sauf pour les grands vieillards, les hommes sont plus fréquemment mariés que les femmes du même âge ne sont veuves. La proportion des célibataires masculins est moitié moins élevée que celle des femmes.

Du point de vue de l'environnement familial (33 p. 100 des personnes interrogées n'ont jamais eu d'enfant ; 9 p. 100 n'en ont plus) il faut noter que 54 p. 100 des vieillards ont au moins un membre de leur famille qui réside près ou assez près de leur domicile.

La répartition des types de ménages permet de constater que la proportion des hommes qui vivent avec leur épouse est considérablement plus élevée que celle des femmes vivant avec leur mari : 72 p. 100 contre 26 p. 100. De même, les hommes habitent plus fréquemment que les femmes avec leurs enfants : 19 p. 100 contre 15 p. 100. Ces constatations confirment une des conclusions de l'étude générale de M. Chevry.

Du point de vue des conditions de logement, 80 p. 100 des personnes interrogées habitent des immeubles construits avant 1914 ; une proportion relativement importante (34 p. 100) occupent des logements situés à un étage élevé.

La taille moyenne des logements est de deux pièces. Plus des deux-tiers des vieillards interrogés sont locataires ; ceux qui occupent un logement sous condition (gardiens ou concierges) sont plus nombreux, à Paris, que les propriétaires (10 p. 100) alors qu'en banlieue, on trouve 24 p. 100 de propriétaires.

Pour Paris, les éléments de confort : eau courante dans 82 p. 100 des cas ; gaz, électricité 89 p. 100, sont élémentaires mais relativement satisfaisants. Le chauffage collectif n'existe que dans 17 p. 100 des cas. La situation apparaît plus médiocre en banlieue. L'attachement au domicile, au cadre habituel de

vie est extrêmement fort : 81 p. 100 des personnes interrogées ne souhaitent pas déménager. De même que la répugnance à déménager, l'opposition à un départ éventuel de Paris est très marquée (80 p. 100).

Enfin, le refus de l'idée du placement en institution est également quasi général : 83 p. 100 chez les hommes ; 80 p. 100 chez les femmes.

En ce qui concerne l'activité professionnelle exercée antérieurement à l'âge de 65 ans, il est difficile de tirer une conclusion valable de l'enquête, qui a porté sur des vieillards recensés par les services sociaux. Presque les deux tiers ont été ouvriers ou employés ou appartenaient au personnel de service. 20 p. 100 environ se sont déclarés anciens employeurs, artisans et travailleurs indépendants, d'un niveau modeste.

Parmi ceux qui ont continué à travailler après soixante-cinq ans, un cinquième seulement déclare n'avoir pas changé d'activité à cet âge.

Il faut observer également que sur 343 femmes ayant répondu aux questions touchant à leur activité professionnelle, 40 seulement ont déclaré avoir été toujours inactives.

D'autre part, une proportion anormalement faible (14 p. 100) de femmes avait cessé toute activité après soixante-cinq ans. Ce fait trouve son explication dans le choix de l'échantillon retenu.

Les réponses fournies en ce qui touche les relations des vieillards avec leur famille (pour ceux dont un parent réside à proximité de leur propre domicile) avec des amis ou des voisins permettent de conclure que plus du quart de la population interrogée vit en état de ségrégation ou de repli sur soi-même.

Sur le plan des conditions de vie matérielle et de ressources, 43 p. 100 des personnes interrogées ont déclaré un revenu inférieur à 200 NF par mois ; 27 p. 100 un revenu compris entre 200 et 400 NF ; 14 p. 100 déclarent des ressources supérieures.

Soixante-quatre pour cent perçoivent une retraite à titre personnel ; 20 p. 100 des femmes ont une pension de réversion.

L'expression des besoins, en argent, frappe par la modicité des sommes jugées nécessaires pour vivre seul décemment (300 à 400 NF en moyenne : 61 p. 100 des réponses donnent moins de 400 NF).

Les réactions individuelles aux questions relatives à la consommation alimentaire, au mode de vie, au moral, peuvent difficilement faire l'objet d'une interprétation objective. Leur analyse par sexe permet de penser que le sentiment d'insatisfaction est plus fréquent chez les femmes que chez les hommes.

En ce qui concerne les loisirs, il est curieux de relever qu'un tiers seulement des enquêtés déclare effectuer des promenades qui leur permettent de retrouver des personnes de connaissance.

La distraction la plus appréciée, au domicile, est l'écoute de la radiodiffusion (82 p. 100 des personnes interrogées) ; 82 p. 100 également lisent, essentiellement les journaux. Les types les plus courants d'occupation supplétives à l'activité professionnelle ou ménagère sont pratiqués par 68 p. 100 des hommes (bricolage), 66 p. 100 des femmes (travaux ménagers autres que la cuisine et l'entretien du logement).

Les autres modes d'occupation des loisirs paraissent exceptionnels (55 p. 100 des personnes interrogées déclarent n'en pas avoir d'autre que ceux mentionnés ci-dessus).

Les données relatives aux besoins d'intervention des services sociaux confirment la primauté de l'aide ménagère à domicile (23 p. 100) surtout chez les hommes seuls. Une proportion relativement importante (19 p. 100) déclare avoir besoin de soins infirmiers.

Section II

Le logement des personnes âgées.



Le problème se présente sous trois aspects :

— d'une part, le peuplement des logements habités par des personnes âgées ;

— d'autre part, l'aspect qualificatif, c'est-à-dire les éléments de confort dont sont pourvus ces logements ;

— enfin, l'équipement ménager dont ils sont pourvus.

1° L'enquête sur le logement, menée par l'I. N. S. E. E. en 1955, révèle que la taille moyenne des logements, exprimée en nombre de pièces, varie peu avec l'âge du chef de ménage. Si elle croît relativement vite pour les jeunes ménages, elle se stabilise à un niveau correspondant, en moyenne, à un peu plus de trois pièces, mais ne diminue qu'insensiblement et très lentement aux âges élevés (soixante-dix ans et plus).

Au contraire, la diminution de l'importance moyenne des ménages, c'est-à-dire du nombre de personnes habitant un même logement, varie beaucoup plus vite en fonction de l'âge du chef de ménage : il augmente rapidement, en raison des naissances d'enfants, puis décroît assez brutalement aussi, avec le départ hors du foyer familial de ces enfants. Au-delà de l'âge de soixante-cinq ans du chef de ménage, la courbe se stabilise ; la diminution du nombre des personnes composant le ménage n'est due, en général, qu'au décès de l'un des conjoints.

Ainsi, le nombre moyen de personnes par pièce, d'abord stable, décroît progressivement avec l'âge du chef de ménage ; il devient nettement inférieur à 1 dans les groupes d'âges les plus élevés.

De plus, non seulement la taille moyenne des ménages diminue avec l'âge, mais — à taille égale — la proportion de ménages en état de surpeuplement diminue également avec l'âge. La proportion des logements dits surpeuplés, au regard des normes du ministère de la construction, décroît rapidement en fonction de l'âge des occupants.

Ceci explique, sans doute, que la proportion des ménages qui, à la réponse « souhaitez-vous changer de logement » (enquête de 1955 et de 1961), ont répondu négativement diminue en fonction de l'âge du chef de ménage interrogé.

Cette constatation rejoint, d'autre part, celle du défaut de mobilité des personnes âgées. Les vieillards, attachés à leur cadre de vie, sont peu enclins à changer de résidence. Habitant des logements relativement vastes pour leurs besoins, ils s'y maintiennent d'autant plus que l'appréhension, chez eux naturelle, d'avoir à modifier leur environnement habituel est justifiée par le fait que, dans l'état actuel de la politique de construction immobilière, des logements, plus petits mais adaptés à leurs besoins propres, ne leur sont pas accessibles. Dès lors, la stabilité des personnes âgées est une des causes du surpeuplement des ménages jeunes.

Enfin, la proportion des personnes propriétaires de leur logement augmente avec l'âge ; c'est là encore un frein à la mobilité, de même que la cessation d'activité contribue à la stabilisation.

2° Sur le plan qualitatif (confort du logement) les personnes âgées sont beaucoup moins favorisées que du point de vue du taux de peuplement (nombre de personnes par pièce). La cause principale de cette situation réside dans l'ancienneté des logements qu'ils occupent. D'après l'enquête de 1955, 45 p. 100 environ des ménages dont le chef est inactif habitent le même logement depuis une date antérieure à 1930 — (alors que cette proportion n'est que de 21 p. 100 pour l'ensemble des ménages). Il s'agit, le plus souvent, d'immeubles vétustes, dont le confort est élémentaire (installations d'eau et d'électricité rudimentaires ; peu de salles de bains ou de douches ; w.-c. individuels peu fréquents).

D'autre part, les personnes âgées n'ont plus ni le dynamisme, ni les ressources suffisantes pour transformer et équiper leur habitation.

Enfin, malgré la dimension relativement importante des logements, les ménages âgés locataires paient, en général, des loyers proportionnellement faibles, ce qui s'explique par l'ancienneté de leur implantation et la vétusté des immeubles.

Les propriétaires âgés, de leur côté, n'engagent que très rarement des dépenses de réparation ou d'aménagement.

3° Une situation identique se retrouve en ce qui concerne les éléments de l'équipement ménager, propriété de l'occupant. Les enquêtes montrent que l'équipement optimum du logement (réfrigérateur, machine à laver, aspirateur, machine à coudre, etc.) est le fait des ménages dont le chef atteint l'âge de quarante ans environ et que la possession des appareils ménagers décroît rapidement avec l'âge.

4° Enfin, la moyenne des dépenses d'entretien du logement et d'équipement ménager, qui ressort (enquête de 1956) à 117 nouveaux francs par personne et par an (4,5 p. 100 des dépenses de consommation) pour l'ensemble des ménages, tombe à 73 nouveaux francs par an pour les ménages composés de deux vieillards (3,3 p. 100) et à 61 nouveaux francs pour les isolés (2,4 p. 100).

Non seulement les revenus des vieillards sont moins élevés, mais ils n'en consacrent qu'une fraction plus faible encore à l'entretien et à l'équipement de leur habitation. De plus, ces dépenses concernent-elles surtout le petit équipement : quincaillerie, vaisselle, articles d'entretien.

En revanche, les dépenses de combustible sont proportionnellement plus élevées pour les personnes âgées que pour la moyenne des ménages, tant en raison des dimensions relati-

vement plus importantes de leurs logements, que parce qu'elles passent à leur foyer la majeure partie de leur temps et sont, du fait du vieillissement, plus sensibles au froid.

SECTION III

L'alimentation des personnes âgées.

La consommation alimentaire des ménages âgés est moins importante que celle des ménages plus jeunes ; cette constatation est évidente si l'on compare des ménages de composition voisine (1 vieillard isolé de plus de 70 ans et 1 adulte isolé de moins de 60 ans).

Elle reste exacte si l'on compare des ménages de composition différente en raisonnant sur une dépense alimentaire par unité de consommation. En revanche, la part que représente la consommation alimentaire dans le total des dépenses d'un ménage est nettement plus élevée pour les ménages âgés.

C'est l'analyse de la structure des dépenses alimentaires qui fait apparaître des différences entre les ménages âgés et les autres.

La consommation de pain, de farine, de riz, de graisses, de lait et de sucre y est proportionnellement plus importante. Au contraire, la viande, la volaille, le poisson, les œufs et le fromage sont consommés en quantités notablement inférieures. On peut ainsi constater que les personnes âgées consomment de préférence des produits à pouvoir calorique peu élevé, mais bon marché, au détriment des produits qui procurent le plus de calories. Il en résulte que la ration en protéines des vieillards est souvent insuffisante ; les constatations des gérontologues ont souvent confirmé ce fait.

L'alimentation des vieillards placés en collectivité a fait l'objet d'une étude (rapport présenté à la commission d'étude des problèmes médico-sociaux de la vieillesse — 1959).

Les quantités moyennes journalières d'aliments servies par hébergé ont été calculées ainsi que la valeur des rations en éléments nutritionnels.

Abstraction faite des variations de consommation liées aux habitudes alimentaires régionales, du montant de la part du budget consacré à l'alimentation et de l'organisation du ravitaillement, on a constaté que la valeur calorique des rations n'était pas, en moyenne, très élevée (elle n'atteint pas 2.000 calories dans certains établissements) mais que le taux de protéines est en général suffisant.

SECTION IV

Les revenus des personnes âgées.

D'après l'enquête sur les budgets familiaux menée en 1956 par l'institut national de la statistique, les revenus déclarés par les vieillards vivant seuls apparaissent particulièrement faibles. L'enquête sur le logement de 1961 a confirmé cette constatation.

En 1956, 44 p. 100 des personnes âgées de soixante dix ans et plus vivant seules ont déclaré un revenu de moins de 100.000 anciens francs par an, 33 p. 100 ont un revenu compris entre 100.000 et 200.000 francs par an ; 23 p. 100 seulement ont déclaré un revenu supérieur à 200.000 francs. Pour les ménages de deux personnes comprenant au moins un vieillard, la répartition des revenus déclarés en 1956 est la suivante : 34 p. 100 ont un revenu inférieur à 200.000 anciens francs par an, 38 p. 100 un revenu compris entre 200.000 et 400.000 francs par an, 27 p. 100 ont déclaré un revenu supérieur à 400.000 francs par an. D'après l'enquête sur le logement de 1961, 89 p. 100 des ménages dont le chef à soixante-cinq ans et plus disposent d'un revenu inférieur à 10.000 nouveaux francs par an ; 73 p. 100 ont un revenu inférieur à 5.000 nouveaux francs, 52 p. 100 ont un revenu annuel inférieur à 3.000 nouveaux francs ; 36 p. 100 enfin déclarent disposer de moins de 2.000 nouveaux francs par an.

D'autre part, l'éventail des revenus est d'autant plus dispersé que l'âge augmente. (Cf. le tableau reproduit à la fin de la présente section, p. 48.)

On ne peut donc qu'être frappé par la faiblesse extrême des revenus indiqués par la grande majorité des ménages âgés. Mais il convient d'analyser très prudemment les résultats relatifs aux revenus des ménages donnés par ces enquêtes, car la comparaison entre les revenus déclarés et les dépenses totales annuelles, c'est-à-dire la somme des dépenses de consommation, montre que celles-ci sont d'environ 20 à 25 p. 100 supérieures aux revenus déclarés. Ce fait se retrouve, d'ailleurs, pour tous les types de ménages ; il semble donc vraisemblable que les revenus sont sous-estimés en moyenne d'environ 20 p. 100 au moins.

Les conclusions que l'on peut tirer de l'enquête sur le niveau de vie apparaissent les suivantes :

— en premier lieu, les personnes âgées vivent souvent en prélevant sur leur capital les fonds nécessaires à leur existence ;

— deuxièmement, même celles d'entre elles qui déclarent honnêtement leur revenu principal oublient fréquemment les revenus accessoires, or, ces revenus ont d'autant plus d'importance relative que le revenu global est plus faible ;

— troisièmement, compte tenu des plafonds de ressources imposés par la législation sur l'aide sociale, il est vraisemblable qu'un nombre assez élevé de personnes font des déclarations frauduleuses dans la crainte qu'on leur supprime leur allocation.

Enfin, il est important de noter que les vieillards les plus âgés, c'est-à-dire ceux qui ont plus de soixante-quinze ans et parmi lesquels on trouve une grande majorité de femmes vivant seules, se placent, évidemment, dans la catégorie la plus basse des revenus déclarés.

Quelles que soient les corrections qu'il faille apporter aux données des enquêtes, il demeure que, d'une manière très générale, les ressources des personnes âgées sont particulièrement faibles.

Enquête sur le logement de 1961.

(Proportion des ménages (en p. 100) ayant des revenus déclarés compris entre deux revenus donnés suivant l'âge du chef de ménage.)

AGE du chef de ménage.	REVENUS														
	Moins de 1.000	1.000 à — 3.000	3.000 à — 4.000	4.000 à — 5.000	5.000 à — 6.000	6.000 à — 7.000	7.000 à — 8.000	8.000 à —10.000	10.000 à —12.000	12.000 à —15.000	15.000 à —20.000	20.000 à —30.000	30.000 à —50.000	50.000 et plus.	Total. (1)
	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.	NF.
1. — De 14 ans à 24 ans.	0,5	2,3	4,9	6,9	11,1	11,8	15,5	16,7	15,0	10,0	4,6	0,7	»	»	100
2. — De 25 ans à 29 ans.	0,3	0,4	1,6	4,6	7,2	10,6	12,6	19,6	15,3	17,1	7,8	2,6	0,3	»	100
3. — De 30 ans à 34 ans.	0,1	1,3	1,9	3,1	4,9	9,9	7,6	20,5	17,7	17,0	10,3	4,1	1,2	0,4	100
4. — De 35 ans à 39 ans.	0,2	1,0	1,3	3,3	4,4	5,9	10,1	18,0	15,0	17,5	11,5	8,6	2,5	0,7	100
5. — De 40 ans à 44 ans.	0,2	0,8	1,8	2,1	4,2	8,0	5,2	17,7	14,4	17,2	15,9	8,3	3,7	0,5	100
6. — De 45 ans à 54 ans.	0,9	3,0	4,3	5,9	6,1	8,4	8,4	14,8	12,0	12,8	12,7	6,7	3,4	0,9	100
7. — De 55 ans à 64 ans.	2,5	12,7	9,3	8,6	8,6	9,4	6,2	11,0	7,2	8,2	8,2	5,0	2,3	0,8	100
8. — De 65 ans et plus...	12,7	39,7	12,3	8,2	5,3	3,4	2,8	5,1	3,4	3,0	2,4	1,2	0,2	0,3	100
Ensemble	3,7	12,4	6,1	6,0	6,1	7,5	7,0	13,4	10,5	11,2	8,9	4,8	1,9	0,5	100

(1) Non compris les revenus non déclarés.

Section V

Evaluation minimum des besoins des personnes âgées.

Il ne paraît pas possible, en l'état actuel des connaissances, de déterminer les besoins objectifs des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans et d'en évaluer le coût en fonction de données scientifiques rigoureuses.

Il n'existe pas, d'autre part, de budget-type pour les personnes âgées. En revanche, les besoins du travailleur adulte ont été évalués par la commission supérieure des conventions collectives en vue de la fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti.

Si l'on compare les différents postes de dépenses du travailleur adulte et du vieillard, il est donc possible, encore que hautement conjectural, d'essayer de déterminer les besoins incompressibles du vieillard.

Certaines tentatives de cette nature ont été faites, notamment en Grande-Bretagne par Sir William Beveridge (1942). Selon ses conclusions, le niveau minimum de subsistance d'une personne de soixante-cinq ans, défini par comparaison avec celui du travailleur adulte, atteindrait les taux suivants, par catégorie de dépenses :

— alimentation : 87 p. 100 des besoins de l'adulte ;

— habillement : 67 p. 100 des besoins de l'adulte ;

— logement, chauffage, éclairage : 125 p. 100.

Le taux global est de 95 p. 100, très voisin par conséquent du coût minimum d'un adulte.

En France, une étude comparable a été faite par M. Quillon (1948) ; elle aboutit à un résultat sensiblement différent : les besoins minima de la personne âgée ne représenteraient, selon lui, que 72 p. 100 de ceux d'un travailleur adulte. Toutefois, il semble que ces calculs, dans lesquels notamment, la consommation alimentaire du vieillard n'est évaluée qu'à 63 p. 100 (en valeur) de celle de l'adulte (2.000 calories-jour, sur la base des tables de nutrition de l'institut d'hygiène alimentaire) sous-estiment, au moins à cet égard, la réalité.

Les conclusions auxquelles conduirait, avec toutes les réserves qu'il convient de marquer, l'évaluation des besoins minimum de la personne âgée ne présentent d'ailleurs d'autre intérêt que de fournir la confirmation que le niveau actuel des avantages non-contributifs de vieillesse est extrêmement peu élevé. En effet, en admettant, comme une simple base de référence, le salaire minimum interprofessionnel garanti qui représente, actuellement, dans la région parisienne 3.500 NF par an et en appliquant à cette base le pourcentage retenu par M. Quillon, on parviendrait à cette conclusion que les ressources minimum d'un vieillard vivant seul devraient être d'au moins 2.400 NF par an environ, soit 200 NF par mois.

CHAPITRE IV

L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE DES PERSONNES AGEES

Le problème de l'emploi des personnes âgées a une incidence évidente, aussi bien sur leur condition et sur leur niveau de vie que sur le niveau général des pensions de retraite et la charge globale qui pèse, de ce fait, sur la population active.

La prolongation d'une activité professionnelle, librement consentie et adaptée aux facultés des personnes âgées, constitue, d'autre part, un facteur essentiel de leur équilibre psycho-physiologique. Toute politique de la vieillesse est, à ce double point de vue, indissociable de la politique de l'emploi.

Il convient donc d'examiner la situation de la population âgée sur le marché du travail, et de faire l'inventaire des difficultés que connaissent actuellement les travailleurs âgés, aussi bien pour se maintenir en activité que pour se reclasser. A cet égard, il est important d'observer que la documentation dont disposent aussi bien les administrations qualifiées que les organisations professionnelles comporte de graves lacunes. Les statistiques et les enquêtes relatives à l'emploi ne sont pas orientées vers la connaissance systématique des problèmes que pose l'activité professionnelle des personnes âgées.

Section I

L'aptitude au travail en fonction de l'âge.

C'est un fait que l'aptitude au travail diminue avec l'âge.

Il s'agit là d'une conséquence du vieillissement physiologique. Toutefois, la réalité est complexe, et en regard des inconvénients qu'apporte certainement l'emploi des travailleurs âgés, il ne faut pas mésestimer les avantages offerts par cet emploi ; les travailleurs âgés se comportent souvent avec un soin, une régularité, une précision et une patience dans le travail qui compensent dans certains cas la diminution du rendement quantitatif par une qualité meilleure.

En second lieu, l'évolution de l'efficacité au travail ne se traduit pas par une diminution brutale aux âges élevés, cette

diminution, à partir de l'efficacité maximum de la 30e ou de la 35e année, est en général progressive surtout lorsqu'il s'agit de travaux qui n'exigent pas exclusivement une forte dépense musculaire. Les risques d'accident du travail ne sont, d'après l'expérience, pas plus élevés parmi les travailleurs âgés que parmi les plus jeunes, l'absentéisme pour des raisons extra-médicales est moins élevé pour les travailleurs âgés alors que, par contre, l'absentéisme pour maladie est évidemment plus accentué. La diminution avec l'âge des capacités d'adaptation à de nouveaux travaux est surtout sensible ; elle est influencée d'ailleurs, non pas tant par le vieillissement individuel que par la formation professionnelle de base généralement insuffisante, par une division et une spécialisation toujours accrues des tâches et par le manque d'entretien des facultés mentales, par le défaut d'hygiène mentale.

A l'occasion des journées pour l'étude scientifique du vieillissement de la population, une enquête a été faite par questionnaires auprès de 250 entreprises grandes et moyennes, en vue d'examiner les conditions de travail des ouvriers âgés, et les mesures à prendre pour utiliser au mieux leurs capacités, et les protéger contre les causes de vieillissement prématuré ; encore que le pourcentage des réponses ait été relativement faible, un ensemble de renseignements intéressants a été ainsi collecté et la comparaison des résultats de cette enquête avec ceux de celle, faite en 1945, par la fondation Nuffield en Angleterre (qui avait obtenu 455 réponses) a permis de constater que les informations recueillies coïncidaient sur presque tous les points. M. Fernand Boverat en avait dégagé les conclusions pratiques au cours d'un exposé qu'il fit en avril 1948. Il mettait l'accent sur la nécessité d'étudier tout d'abord les postes de travail et d'analyser les aptitudes qu'ils requièrent de ceux qui les occupent ; il estimait que seule l'organisation d'un bon service médical capable d'examiner périodiquement tous les travailleurs âgés, de préciser à quels postes ils peuvent être affectés, permettait d'augmenter considérablement les possibilités d'emploi de ces travailleurs, il recommandait de ne pas astreindre les travailleurs âgés à un travail effectué à une cadence trop rapide pour eux ; enfin, il notait qu'il faut développer le plus possible l'instruction technique de tous les travailleurs, car plus ceux-ci sont qualifiés et plus longtemps ils peuvent produire un travail rémunérateur, à la fois pour eux-mêmes et pour l'entreprise dans laquelle ils sont employés.

De son côté, la commission de la vieillesse a fait procéder, en avril 1961, à un sondage d'opinion par les soins de l'institut français d'opinion publique. Deux enquêtes ont été menées successivement auprès de 100 chefs d'entreprises industrielles privées et auprès de 400 ingénieurs et agents de maîtrise, constituant un échantillon raisonné des chefs d'entreprises et des cadres de l'industrie à Paris et en province.

De l'avis des employeurs consultés, tous les salariés de l'industrie, quelle que soit leur catégorie professionnelle, sont dits pleinement productifs tant qu'ils n'ont pas sensiblement dépassé la cinquantaine. Inversement, à soixante ans, tous ont cessé d'être productifs à 100 p. 100. Enfin à partir de soixante-cinq ans aucun salarié de l'industrie n'est plus réputé productif à 60 p. 100.

La qualification professionnelle intervient ici dans le sens de la prolongation de la pleine capacité de production.

Le rendement des manœuvres et ouvriers spécialisés du bâtiment et des travaux publics se dégrade plus tôt que celui des ouvriers de même catégorie de la métallurgie, des industries textiles et de l'habillement. Par contre, les personnels d'encadrement perdraient plus rapidement leur efficacité, selon les employeurs, dans le textile et les métaux que dans le bâtiment. Mais, d'une manière générale, on peut constater que l'âge jusqu'auquel sont dits productifs à 100 p. 100 les manœuvres est fixé à 51,4 ans ; les ouvriers spécialisés à 51,9 ; les professionnels à 53,5 ; les agents de maîtrise à 55,9 ; les employés à 57,1 ; les cadres à 57,9 ; il y a donc une progression en fonction de la qualification professionnelle.

L'analyse des réponses obtenues permet d'autre part d'établir une hiérarchie des insuffisances constatées parmi les salariés âgés, leur handicap le plus lourd étant de loin l'affaiblissement des facultés d'adaptation à des méthodes ou à des techniques nouvelles. D'autre part, la diminution de la vitesse d'exécution (rythme de travail) et la perte de force sont les deux inconvénients les plus notables. En revanche, bien que l'habileté manuelle tende à diminuer, la « déqualification », c'est-à-dire la perte du savoir-faire appris, n'est pas jugée importante ; enfin, la sociabilité des travailleurs âgés ne paraît guère atteinte, bien que les situations de dépendance soient plus ou moins mal tolérées par eux.

L'enquête fait ressortir, d'autre part, les qualités, les caractéristiques positives du vieillissement chez les salariés de l'industrie : stabilité dans l'emploi, expérience, qualification professionnelle et surtout conscience professionnelle plus grandes.

Enfin, les employeurs apprécient ce qu'ils appellent chez les salariés une « meilleure mentalité » que chez les jeunes et, il faut bien le dire également, des exigences pécuniaires moins grandes.

Il s'agit là d'opinions recueillies sur des questions de fait, mais nous verrons que l'ensemble du problème de l'emploi des travailleurs âgés est dominé également par des considérations psychologiques qui, dans l'état actuel des choses, sont un obstacle extrêmement sérieux à l'embauche et au reclassement de ces travailleurs.

SECTION II

Données statistiques. — Les taux d'activité par âge et par sexe.

1° Encore que la détermination des taux d'activité soit étroitement dépendante de la définition adoptée pour les personnes occupées et pour les chômeurs, les résultats du recensement général pour la population de 1954 permettent de calculer les taux d'activité, par âge, par interpolation graphique :

AGES EN ANNÉES révolues.	TOUTES CATÉGORIES DE COMMUNES	
	Sexe masculin (0/00).	Sexe féminin (0/00).
55	880	438
56	840	428
57	812	420
58	794	408
59	776	396
60	740	372
61	718	348
62	706	330
63	678	322
64	632	294
65	572	244
66	526	214
67	490	190
68	458	174
69	424	160
70 à 74	335	120
75 et plus	180	60

Source : La population active, état civil.

Ce tableau correspond à l'ensemble de la population active qui comprend, par conséquent, toutes les catégories professionnelles : agriculteurs, travailleurs indépendants, salariés y compris les fonctionnaires, etc. Il permet de constater qu'à soixante-cinq ans un homme sur deux est encore actif ou du moins déclare exercer une profession. La diminution du taux d'activité se fait au rythme le plus élevé entre soixante-trois et soixante-dix ans. La cessation de l'activité professionnelle se produit généralement aux environs d'un âge rond : soixante ans, soixante-cinq ans, soixante-dix ans.

Toutefois, si l'on distingue la *population active agricole* (1) du reste de la population totale, on est amené à constater que la population agricole masculine (de quinze ans et plus) qui s'élevait en 1954 à environ 3.800.000 personnes (24,2 p. 100 de la population masculine totale de quinze ans et plus) comprend 34,6 p. 100 des hommes de cinquante-cinq ans et plus, et 38,8 p. 100 des hommes de soixante-cinq ans et plus, soit 640.000 unités environ.

D'une manière générale, les taux d'activité de la population agricole sont décalés d'environ huit ans sur celle de la population non agricole ; la moitié environ de la population masculine non agricole de soixante-trois ans est encore active, alors que, dans l'agriculture, la moitié des hommes de soixante et onze ans se déclarent encore actifs.

Cette différence s'explique, d'abord, par l'exode rural des éléments jeunes ; d'autre part, le caractère familial des exploitations permet aux agriculteurs âgés de diminuer progressivement leur activité sans jamais la cesser complètement ; au surplus, si une fraction importante de la population non agricole dispose de retraites à compter du moment où elle cesse son activité, ce cas était encore jusqu'à présent relativement rare parmi les agriculteurs. Enfin, les conditions mêmes de l'activité agricole permettent de l'exercer à un âge relativement élevé, pour ce qui concerne du moins les tâches accessoires et, notamment, celles qui peuvent être exécutées à domicile.

2° Les données statistiques relatives aux taux d'activité remontent à 1954, et nous ne disposons pas d'informations de portée générale qui permettent d'avoir une idée exacte de l'évolution récente de l'activité aux âges élevés.

Aussi bien, dans les perspectives d'évolution de la population active, l'hypothèse couramment admise est celle du maintien de la constance des taux d'activité par âge et par sexe depuis 1954. Toutefois, il faut, au moins à long terme, tenir compte de la diminution progressive de la part de la population agricole dans la population totale ; d'autre part, les enquêtes sur l'emploi, faites en mars 1958 et mars 1959, semblent dès maintenant indiquer une tendance à la diminution des taux d'activité aux âges les plus élevés ; toutefois, les différences notées sont trop faibles pour qu'il soit possible d'en tenir compte dans une perspective limitée à une vingtaine d'années.

3° Autre élément d'information qui présente de l'intérêt pour l'étude des problèmes de la vieillesse, c'est la question de savoir si l'activité exercée par les travailleurs âgés est encore l'activité principale, ou s'il s'agit d'une activité de remplacement. L'enquête sur l'emploi de février 1956 apporte à cet égard certains renseignements : 16 p. 100 des hommes actifs de 60 ans

(1) Exploitants, salariés, aides familiaux à l'exception du conjoint de l'exploitant qui ne s'est pas déclaré actif.

et plus ne travaillent plus dans leur profession antérieure et cette proportion augmente avec l'âge ; elle n'est, en ce qui concerne les femmes, que de 11 p. 100 à 60 ans et plus :

	TAUX d'activité générale.	TAUX d'activité des personnes exerçant leur profession principale.	PROPORTION des actifs n'exerçant plus leur profession principale.	TAUX d'activité des personnes ayant eu une profession à un moment de leur vie.
	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.
Sexe masculin :				
60 à 64 ans......	71	63	11	71
65 à 69 ans......	53	43	19	54
70 à 79 ans......	28	21	26	29
80 ans et plus...	5	5	»	5
Total des personnes de 60 ans et plus	46	38	16	46
Sexe féminin :				
60 à 64 ans......	37	35	4	54
65 à 69 ans......	18	15	16	28
70 à 79 ans......	11	8	24	15
80 ans et plus...	4	4	»	6
Total des personnes de 60 ans et plus	18	17	11	28

4° Quant à la répartition de la population occupée en fonction du statut des travailleurs âgés (population agricole exceptée) elle est donnée par le tableau porté à la page 79 *bis*.

***

Ce tableau permet de constater que, si on distingue le secteur public et le secteur privé, les salariés âgés sont proportionnellement deux fois plus nombreux dans le second cas que dans le premier : 3,6 p. 100 contre 1,5 p. 100 ; les personnes travaillant à leur compte, commerçants et artisans surtout, gardent en plus grande proportion une activité à un âge assez élevé. Dans certaines industries, comme le textile, le pourcentage des salariés âgés atteint une valeur nettement supérieure à la moyenne : 4,7 p. 100 et même 6,4 p. 100 pour les tisseurs sur métiers mécaniques ; enfin, dans certaines activités collectives les travailleurs sont également plus âgés que la moyenne, c'est le cas, notamment, des services domestiques : 28,5 p. 100 de salariés âgés de cinquante-cinq ans et plus, et de la gestion des biens (concierges) : 50 p. 100 sont des salariés de cinquante-cinq ans et plus.

Répartition selon le statut de la population non agricole occupée de 55 ans et plus (1).

(Source : recensement de la population de 1954.)

AGE ET SEXE	STATUT sans objet (clergé).	INDÉPENDANT Total.	INDÉPENDANT Dont : industriel et commercial.	EMPLOYEUR Total.	EMPLOYEUR Dont : industriel et commercial.	AIDE FAMILIAL Total.	AIDE FAMILIAL Dont : industriel et commercial.
55-59 ans :							
Sexe masculin..	3.420	106.600	96.100	60.920	55.960	2.120	2.060
	(0,5)	(16,2)	(14,6)	(9,2)	(8,5)	(0,3)	(0,3)
Sexe féminin...	9.200	59.000	54.500	12.920	12.660	30.960	30.360
	(2,4)	(15,2)	(14,0)	(3,3)	(3,3)	(7,9)	(7,8)
60-64 ans :							
Sexe masculin..	2.340	77.040	69.060	40.900	37.360	3.700	3.540
	(0,6)	(19,1)	(17,2)	(10,2)	(9,3)	(0,9)	(0,9)
Sexe féminin...	7.740	48.580	44.680	10.000	9.880	20.620	20.260
	(2,7)	(17,0)	(15,6)	(3,5)	(3,5)	(7,2)	(7,1)
65-69 ans :							
Sexe masculin..	2.960	56.700	49.740	25.400	23.200	1.800	1.760
	(1,3)	(24,7)	(21,7)	(11,1)	(10,1)	(0,8)	(0,8)
Sexe féminin...	5.800	30.490	28.040	6.520	6.440	9.720	9.500
	(4,0)	(21,0)	(19,3)	(4,5)	(4,4)	(6,7)	(6,5)
70-74 ans :							
Sexe masculin..	3.320	30.680	26.600	12.560	10.960	580	540
	(3,3)	(30,4)	(26,4)	(12,5)	(10,9)	(0,6)	(0,5)
Sexe féminin...	4.820	16.740	15.420	3.740	3.740	4.000	3.940
	(7,4)	(25,9)	(23,8)	(5,8)	(5,8)	(6,2)	(6,1)
75 ans et plus :							
Sexe masculin..	4.760	17.580	14.680	8.100	7.200	460	440
	(9,0)	(33,3)	(27,9)	(15,4)	(13,7)	(0,9)	(0,8)
Sexe féminin...	10.460	10.880	10.000	2.060	1.980	1.600	1.560
	(25,3)	(26,3)	(24,2)	(5,0)	(4,8)	(3,9)	(3,8)
Tous âges (2) :							
Sexe masculin..	53.040	968.200	869.140	518.680	475.530	97.160	93.800
	(0,6)	(10,7)	(9,6)	(5,7)	(5,3)	(1,1)	(1,0)
Sexe féminin...	100.080	449.620	413.780	94.720	89.640	359.820	349.420
	(2,1)	(9,6)	(8,8)	(2,0)	(1,9)	(7,7)	(7,4)

(1) Y compris quelques salariés agricoles travaillant pour le secteur public.
(2) Y compris les personnes de moins de 55 ans.

AGE ET SEXE	APPRENTI	SALARIÉ DU SECTEUR PRIVÉ Total.	SALARIÉ DU SECTEUR PRIVÉ Dont : employé.	SALARIÉ DU SECTEUR PRIVÉ Dont : ouvrier et contremaître.	TRAVAILLEUR à domicile.	SALARIÉ des services publics.	SALARIÉ de l'Etat et des collectivités locales.	ENSEMBLE
55-59 ans :								
Sexe masculin..	»	352.640	37.840	240.420	1.100	41.600	90.620	659.020
		(53,5)	(5,7)	(36,5)	(0,2)	(6,3)	(13,8)	(100)
Sexe féminin...	»	211.060	33.400	95.460	9.820	10.080	45.860	388.900
		(54,3)	(8,6)	(24,5)	(2,5)	(2,6)	(11,8)	(100)
60-64 ans :								
Sexe masculin..	»	223.020	26.820	144.680	1.220	8.040	45.720	401.980
		(55,5)	(6,7)	(36,0)	(0,3)	(2,0)	(11,4)	(100)
Sexe féminin...	»	160.580	20.800	69.460	9.020	3.820	25.580	285.940
		(56,2)	(7,3)	(24,3)	(3,2)	(1,3)	(8,9)	(100)
65-69 ans :								
Sexe masculin..	»	122.880	16.960	73.760	920	2.200	16.560	229 420
		(53,5)	(7,4)	(32,2)	(0,4)	(1,0)	(7,2)	(100)
Sexe féminin...	»	79.380	8.960	32.240	4.920	1.260	7.260	145.350
		(54,6)	(6,2)	(22,2)	(3,4)	(0,8)	(5,0)	(100)
70-74 ans :								
Sexe masculin..	»	45.600	6.660	23.940	380	820	6.840	100.780
		(45,2)	(6,6)	(23,8)	(0,4)	(0,8)	(6,8)	(100)
Sexe féminin...	»	30.360	2.980	9.780	2.000	300	2.720	64.680
		(46,9)	(4,6)	(15,1)	(3,1)	(0,5)	(4,2)	(100)
75 ans et plus :								
Sexe masculin..	»	17.620	2.440	6.920	200	240	3.700	52.660
		(33,5)	(4,6)	(13,1)	(0,4)	(0,5)	(7,0)	(100)
Sexe féminin...	»	14.320	920	3.500	900	100	1.040	41.360
		(34,6)	(2,2)	(8,5)	(2,2)	(0,2)	(2,5)	(100)
Tous âges (2) :								
Sexe masculin..	195.840	5.114.020	505.340	3.789.760	10.100	884.680	1.193.780	9.035.500
	(2,2)	(56,6)	(5,6)	(41,9)	(0,1)	(9,8)	(13,2)	(100)
Sexe féminin...	59.180	2.776.900	708.920	1.185.520	72.500	156.740	628.820	4.698.380
	(1,3)	(59,1)	(15,1)	(25,2)	(1,5)	(3,3)	(13,4)	(100)

Entre parenthèses, les données sont en pourcentage.

Section III

Situation du marché du travail et causes des difficultés d'emplois des travailleurs dits âgés.

I. — *Salariés du commerce et de l'industrie.*

Au cours des trois dernières années, les renseignements statistiques sur les demandeurs d'emplois, dressés par le ministère du travail, permettent de connaître la structure des offres et demandes d'emplois disponibles dans les services de main-d'œuvre, et de constater que le pourcentage des demandes d'emplois non satisfaites pour 10.000 salariés de chaque tranche d'âge augmente rapidement pour les hommes aussi bien que pour les femmes au-delà de quarante ans.

Selon les statistiques du ministère du travail (offres et demandes d'emplois disponibles dans les services de main-d'œuvre au 1er avril 1961), le pourcentage moyen des demandeurs d'emplois âgés de plus de soixante ans était, à cette date, de 16,4 p. 100.

Il en résulte que le pourcentage des chômeurs âgés de plus de quarante ans, par rapport au total, est important et que l'âge moyen des chômeurs est assez élevé (en 1959, âge moyen des allocataires : 42 ans pour les hommes et 41 ans pour les femmes) ; 55 p. 100 des chômeurs, hommes et femmes, étaient, la même année, âgés de plus de quarante ans, alors que la population active de plus de quarante ans n'atteignait en pourcentage que 44 p. 100. Dans le département de la Seine (1er octobre 1959), sur un total de 7.583 chômeurs secourus, 4.540 étaient âgés de plus de cinquante ans.

Les mêmes constatations ont été faites par le Conseil économique et social, qui, en février 1961, a étudié le problème du reclassement et de la réadaptation des travailleurs dits âgés. Les données figurant dans les tableaux de répartition par âge des demandeurs d'emplois dont la demande n'a pu être satisfaite au 1er octobre 1958, 1er octobre 1959 et 1er octobre 1960, montrent que le nombre des chômeurs âgés de plus de soixante ans est à peu près constant. Ces faits sont confirmés par la répartition du classement par âge pour 1958-1959 : débutants 3,2 p. 100 ; moins de 40 ans : 67,2 p. 100, de 40 à 50 ans : 19,2 p. 100 ; plus de 50 ans : 10,4 p. 100. On constate une distorsion des offres et des demandes au-delà de quarante ans, spécialement en ce qui concerne les cadres administratifs ou technico-administratifs.

***

Les facteurs objectifs du vieillissement des travailleurs ne suffisent cependant pas à expliquer les difficultés de reclassement et de réadaptation qui sont signalées par toutes les organisations professionnelles, patronales ou ouvrières. Ces difficultés sont, en réalité, amplifiées par le comportement psychologique des employeurs, des chefs de personnel et des cadres.

L'enquête de l'Institut français d'opinion publique a permis de dégager les tendances en matière d'embauche des travailleurs âgés. Le refus d'embauche se situe, en moyenne, pour les hommes, selon les employeurs, autour de la cinquantaine : vers 55 ans dans le bâtiment, plus tôt dans la métallurgie ou le textile, les entreprises à faible effectif se montrent généralement plus sévères quant aux limites d'embauche que les établissements importants. Pour le personnel féminin, le refus d'embauche intervient plus tôt, avant la cinquantaine.

Les limites d'âge fixées au refus d'embauche restent, d'ailleurs, assez théoriques et impliquent que les candidats ne soient pas en concurrence avec des sujets présentant les mêmes qualités professionnelles et techniques, mais plus jeunes ; à cet égard, et en tenant compte de la concurrence entre salariés qui se présentent au même moment sur le marché du travail, on peut affirmer qu'il existe un âge optimum d'embauche se situant, pour les ouvriers et employés, au-dessous de 30 ans, et pour les cadres entre 30 et 35 ans.

Les employeurs justifient leur position en affirmant tout d'abord leur souci de ne pouvoir former les candidats qu'ils embauchent aux méthodes de l'entreprise ; ils estiment que les travailleurs et spécialement les cadres âgés ne sont plus suffisamment adaptables ; ils pensent, également, que l'embauche d'un personnel est un véritable investissement qu'il faut amortir ; pour les cadres, la notion de carrière, de « filière », qu'il faut suivre dans une même entreprise intervient pleinement. De même, les exigences des cadres âgés en ce qui concerne le niveau de la rémunération font-elles obstacle à leur reclassement ; ceux-ci se résignent plus difficilement à un abaissement relatif de leur niveau de vie et, plus encore peut-être, à la perte de prestige que traduit leur affectation à un poste hiérarchiquement inférieur à celui qu'ils avaient antérieurement occupé. En revanche, les ouvriers professionnels, en raison sans doute de leur pénurie actuelle, sont moins défavorisés ; ils sont volontiers embauchés, même à un âge relativement plus élevé que l'âge regardé comme optimum, lorsqu'ils ont acquis une expérience dans d'autres entreprises.

Il est frappant de constater que nombre d'employeurs, s'estimant liés par une sorte de loi du marché du travail, pensent que leur propre responsabilité dans la gestion de leur entreprise leur impose de refuser le recrutement des candidats trop âgés. Certains expriment un sentiment de culpabilité à cet égard, mais rejettent plus volontiers la responsabilité de cet état de choses sur les pouvoirs publics, sur l'organisation sociale, et avouent leur impuissance à aller contre le courant ; ils invoquent aussi la responsabilité morale qui pèserait sur eux, si, embauchant un homme âgé, ils étaient amenés, par la suite, à le licencier après un essai infructueux ; ils invoquent l'impératif de la promotion interne qui constitue un barrage au recrutement des cadres d'un niveau élevé.

Enfin, ils font état des règlements de certains régimes de retraites complémentaires, qui comportent des âges limites de prise en charge assez bas. Ajoutons que, dans le secteur nationalisé, l'existence de statuts, tels que ceux de la S. N. C. F. ou de la R. A. T. P., imposant des limites d'âge au recrutement

des titulaires, joue dans le même sens. Enfin, l'embauchage des travailleurs âgés suscite généralement l'opposition des jeunes, qui considèrent que les postes qualifiés doivent leur être réservés par priorité, et redoutent que l'emploi d'hommes âgés ne porte atteinte au développement de leur propre carrière.

2. *Agriculture.*

Le maintien en activité jusqu'à un âge avancé des exploitants agricoles est un fait constant.

Un des motifs invoqué réside dans l'insuffisance de leurs pensions qui leur interdit de se retirer complètement.

D'autre part, la cohésion familiale dans ce secteur et le caractère encore patriarcal de l'exploitation incitent les enfants à accepter de plus ou moins bon gré l'autorité et la direction du père de famille. C'est seulement lorsque l'exploitation est relativement importante et lorsqu'elle peut donner lieu à l'allocation d'un fermage convenable que le père de famille accepte parfois de se retirer. Il n'en résulte pas moins un conflit entre générations et la situation actuelle constitue sans nul doute un obstacle à la modernisation des méthodes de culture.

Aussi, quelle que soit la taille de l'exploitation, le même élément psychologique intervient : c'est la répugnance des personnes appartenant à la génération antérieure à renoncer à leurs prérogatives et à leur responsabilité, au moins nominale, de la direction des travaux.

Il est douteux, par conséquent, que le relèvement du niveau des retraites constitue à lui seul pour les exploitants âgés une incitation efficace à abandonner la direction de la ferme à leurs descendants.

D'autre part, les mutations d'emploi ou la réorientation des exploitants âgés se heurtent à des difficultés inhérentes à la nature même de l'activité agricole.

3. *Professions libérales.*

Le vieillissement n'a évidemment pas la même conséquence du point de vue de l'aptitude à l'exercice d'une profession libérale qu'en ce qui concerne l'aptitude à un emploi de travailleur manuel.

Si, en ce qui concerne par exemple les professions médicales, la diminution de la force musculaire, de l'adresse manuelle, de l'acuité visuelle ou auditive constitue un obstacle certain à la prolongation de l'activité professionnelle, dans l'ensemble des professions libérales les tares du vieillissement n'ont une incidence directe sur l'efficacité professionnelle que dans le domaine psychologique :

— diminution de l'enthousiasme et du rendement au travail, plus grande difficulté de concentration d'esprit, d'assimilation et de mémoire, effort mental de synthèse plus lent.

Il est d'ailleurs difficile de mesurer les conséquences du vieillissement dans ces activités où les facteurs individuels jouent à plein et où l'usure due à l'activité professionnelle antérieure est relativement beaucoup moins importante que le mode de vie et que l'état de santé de chaque individu.

D'autre part, il est certain que, compte tenu de la complexité des tâches qu'assument les membres des professions libérales, de l'importance de l'expérience, des connaissances techniques qu'elles impliquent, le problème de la réadaptation et du recyclage ne se pose pas en termes pratiques. Ces considérations expliquent que les membres des professions libérales se maintiennent en activité jusqu'à un âge très avancé, et que l'aspect prédominant du problème, en ce qui les concerne, soit celui du conflit entre générations et de l'obstacle que peut représenter le maintien en activité des personnes âgées pour l'installation des jeunes.

CHAPITRE V

LES REGIMES DE RETRAITE ET LES ALLOCATIONS NON CONTRIBUTIVES

En 1850 une partie insignifiante de la population bénéficiait de pensions de retraite. Seuls, les fonctionnaires civils et les personnels militaires, les marins du commerce et de la pêche ainsi que les comédiens du Théâtre français, les agents de la Banque de France et de l'Imprimerie nationale étaient dotés d'institutions de retraite. A ces catégories sont venus se joindre, par la suite, les mineurs et les cheminots.

La loi du 5 avril 1910, qui a institué les retraites « ouvrières et paysannes », a été la première tentative de création d'un régime général de pensions de vieillesse. Elle n'a d'ailleurs jamais reçu intégralement application. C'est seulement après la première guerre mondiale que l'exigence d'une garantie collective du risque Vieillesse s'est imposée, à un moment où les transformations de la vie économique et la dépréciation monétaire avaient fortement entamé l'épargne individuelle. Avec les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930, plus tard complétées par les décrets d'octobre 1935, apparaît un régime d'assurance vieillesse applicable aux salariés de l'industrie et du commerce dont les revenus professionnels étaient inférieurs à un plafond déterminé. Un système analogue devait également être appliqué aux salariés agricoles. En même temps étaient créés certains régimes professionnels nouveaux : petits cheminots (1922), ouvriers de l'Etat (1928), clercs et employés de notaires (1937).

L'institution, en 1941, de la retraite des vieux travailleurs salariés ne répondait qu'à la nécessité de venir en aide à la catégorie la plus démunie de la population. En revanche, dans le cadre de la sécurité sociale, l'ordonnance du 19 octobre 1945 devait, en instituant un régime dit général au profit de l'ensemble des salariés autres que ceux de l'agriculture, réformer les fondements mêmes de la législation des retraites en substituant le principe de la répartition au système de la capitalisation et en obligeant les employeurs à participer très largement au financement des pensions de vieillesse. Les salariés agricoles furent, quelques années plus tard, dotés d'un régime comparable.

La loi du 22 mai 1946 a constitué une tentative de généralisation de la couverture du risque Vieillesse à l'ensemble de la population, mais la résistance des groupements professionnels de non salariés ne permit pas de la mettre en œuvre et c'est sous la forme de régimes particuliers et autonomes, distincts pour les commerçants et industriels, les artisans, les membres des professions libérales et enfin, les exploitants agricoles que la loi du 17 janvier 1948 a organisé les régimes de retraites professionnelles de ces catégories.

D'autre part, l'ordonnance du 4 octobre 1945 avait laissé subsister les régimes spéciaux de salariés créés antérieurement et le règlement d'administration publique du 8 juin 1946 a consacré leur maintien. Les principaux de ces régimes concernent les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, les agents des collectivités locales, les ouvriers de l'Etat, certaines entreprises publiques telles que la société nationale des chemins de fer français, Electricité et Gaz de France, la régie autonome des transports parisiens, ainsi que certaines catégories particulières de travailleurs, mineurs et marins du commerce et de la pêche.

Toutefois, les pensions servies par le régime général des salariés, ainsi d'ailleurs que par certains régimes spéciaux, étant plafonnées à un niveau peu élevé, des régimes complémentaires dont l'institution dans le cadre, soit des entreprises, soit des professions, voire même dans un cadre interprofessionnel, était autorisée par l'article 18 de l'ordonnance de 1945, sont venus se superposer aux régimes de base. Tel fut le cas tout d'abord du régime complémentaire des cadres de l'industrie et du commerce qui fit l'objet d'une convention collective nationale en 1947. Le développement des régimes complémentaires a été rapide et a donné naissance à des institutions très nombreuses. Ces régimes, fondés généralement sur le système de la répartition, encore que quelques-uns aient adopté un système mixte, de capitalisation-répartition, ont été parfois rendus obligatoires soit par le législateur, soit par conventions collectives.

Enfin, d'autres régimes complémentaires se superposent à des régimes spéciaux de salariés : ingénieurs des mines (1948), employés des mines (1949), ouvriers mineurs (1960).

Ainsi, en dépit du principe d'unification qui a inspiré le législateur de 1945, c'est donc un morcellement et une diversification considérables qui caractérisent aujourd'hui la couverture du risque vieillesse en France (1).

SECTION I

Les régimes de base des salariés.

I. — RÉGIME GÉNÉRAL DES SALARIÉS (*à l'exception des salariés agricoles*).

Ce régime, institué par l'ordonnance du 19 octobre 1945, s'est substitué à celui qu'avait créé le décret-loi du 28 octobre 1935, demeuré cependant applicable aux assurés nés avant le 1er avril 1886.

Les conditions d'ouverture du droit à pension sont les suivantes :

— soixante ans d'âge ;

— et quinze années d'activité ayant donné lieu à cotisations.

(1) Voir en annexe l'inventaire des principaux régimes de retraite.

En revanche, les salariés comptant de cinq à quinze années d'assurances ne peuvent prétendre, à l'âge de soixante-cinq ans, qu'à l'octroi d'une rente. Lorsque la durée d'assurance est inférieure à cinq ans ou lorsque le montant de la rente susceptible d'être allouée est inférieur à 1.000 AF, le salarié ne peut obtenir, à partir de soixante-cinq ans, que le remboursement des cotisations versées.

Le montant de la pension est déterminé en fonction du salaire d'activité assujetti à cotisations ainsi que de la durée d'activité salariée, mais dans la limite de trente années.

Les salaires annuels servant à déterminer le salaire de base sont limités au plafond de cotisations, qui a varié, entre 1945 et 1962, de 120.000 anciens francs à 9.600 nouveaux francs (à compter du 1er janvier 1962).

D'autre part, ces salaires annuels sont, depuis 1949, revalorisés par application de coefficients de majoration fixés par arrêté ministériel.

Le taux de la pension varie suivant l'âge auquel la pension est liquidée dans des proportions considérables puisque, à soixante ans, ce taux n'est que de 20 p. 100 du salaire de référence pour trente ans de cotisation, alors qu'il atteint 40 p. 100 à soixante-cinq ans et 60 p. 100 à soixante-dix ans. En effet, le taux de la pension augmente de 4 p. 100 par année d'ajournement après l'âge de soixante ans. C'est seulement dans le cas où l'assuré est reconnu inapte au travail qu'il peut, entre soixante et soixante-cinq ans, prétendre à une pension au taux de 40 p. 100 du salaire de base.

La même solution a été prévue par l'article 64 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 (art. 332 du code de la sécurité sociale) en faveur des assurés ayant exercé pendant au moins vingt années une activité particulièrement pénible, de nature à provoquer l'usure prématurée de l'organisme. Toutefois, cette disposition n'a, jusqu'à présent, pas reçu d'application effective ; le décret qui doit établir la liste des activités reconnues pénibles n'est pas intervenu.

La pension de vieillesse, définie comme il vient d'être indiqué, est assortie de certains avantages complémentaires.

En premier lieu, bénéficie d'une majoration pour conjoint à charge le pensionné dont le conjoint ne dispose pas de ressources personnelles supérieures à 2.010 NF par an. Si le conjoint est lui-même âgé de moins de soixante-cinq ans, cette majoration est en principe de 50 p. 100 de la pension mais dans la limite d'un maximum de 50 NF.

En revanche, s'il est âgé de soixante-cinq ans (ou même de soixante ans en cas d'inaptitude), la majoration atteint la moitié de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, soit 362 NF par an.

D'autre part, la pension est majorée de 10 p. 100 lorsque l'intéressé a élevé trois enfants.

Ainsi, le régime général est-il caractérisé par les règles suivantes :

— un âge unique d'ouverture du droit à pension fixé à soixante ans sans faculté d'anticipation ;

— en revanche, aucune limite d'âge n'est imposée et les affiliés peuvent ajourner la prise de pension aussi longtemps qu'ils le désirent ;

— par contre, la durée des services susceptibles d'être pris en compte est limitée à trente années et le plafond des salaires soumis à cotisation a pour conséquence nécessaire de limiter le niveau de la pension ;

— si le taux de la pension susceptible d'être allouée à soixante ans est faible (20 p. 100 du salaire de base), il croît dans des proportions importantes en cas d'ajournement (4 p. 100 par an).

***

Quant aux droits dérivés, c'est-à-dire aux pensions des ayants cause, ils comprennent des pensions de réversion accordées au conjoint survivant des assurés décédés après soixante ans d'âge et qui bénéficiaient déjà ou auraient pu bénéficier d'une pension.

Toutefois, la pension de réversion n'est attribuée qu'au conjoint lui-même âgé de soixante-cinq ans au moins (ou soixante ans s'il est inapte à toute activité professionnelle) et à la double condition que le mariage ait été contracté avant que l'assuré n'atteigne l'âge d'ouverture du droit à pension et ait duré au moins deux ans, et qu'enfin le conjoint ait été à la charge du décédé et ne soit pas lui-même titulaire d'un avantage de retraite au titre de la sécurité sociale.

Le montant de la pension de réversion est égal en principe à la moitié de la pension principale et ne peut être inférieur en tout état de cause à la moitié du montant minimum de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et peut être majoré, le cas échéant, de 10 p. 100 si l'intéressé a élevé trois enfants.

En outre, une pension de veuve ou de veuf est accordée, quel que soit son âge, au conjoint survivant atteint d'une incapacité permanente réduisant d'au moins des deux tiers sa capacité de travail lorsqu'il n'est pas déjà titulaire d'un avantage de vieillesse prévu par la sécurité sociale.

***

Les pensions déjà liquidées, qu'il s'agisse des droits propres ou des droits dérivés, sont revalorisées annuellement pour tenir compte de l'évolution générale des salaires. Cette revalorisation est effectuée par application d'un coefficient fixé réglementairement.

II. — Régime des salariés agricoles

Il est applicable aux salariés des professions agricoles et forestières, ainsi qu'aux employés des organismes collectifs de l'agriculture (syndicats, coopératives, caisses de crédit et mutuelles), de même qu'aux salariés des artisans ruraux, aux petits métayers et aux membres de la famille des exploitants qui travaillent avec eux dans l'exploitation (à l'exclusion de leur conjoint).

Ce régime, institué par le décret du 6 juin 1951, comporte des règles de liquidation et accorde des prestations analogues à celles du régime général.

III. — PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU RÉGIME GÉNÉRAL DES SALARIÉS ET DU RÉGIME DES SALARIÉS AGRICOLES

1° *Régime général.*

A. — Avec environ 9.300.000 cotisants, au 31 décembre 1960, le régime dit « général » est de loin le plus important, en effectifs, de tous les régimes de retraite (60 p. 100 des effectifs globaux). Les titulaires de pensions et d'allocations étaient au nombre de 2.345.000 (droits propres et droits dérivés), pour un total de pensions et allocations versées en 1960 de 2.887,57 millions de nouveaux francs (y compris l'A. V. T. S. et l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité).

Le financement des pensions est assuré par prélèvement sur le produit des cotisations d'assurances sociales (6 p. 100 de la fraction de salaire annuel inférieure au plafond à la charge du salarié et 13,50 p. 100 du même salaire à la charge de l'employeur en 1961). En effet, ces cotisations servent à la couverture de l'ensemble des risques garantis sans affectation propre aux diverses catégories de prestations servies : maladie, invalidité et vieillesse (alors que les allocations familiales et les prestations accidents du travail sont financées par des cotisations patronales affectées).

En 1945, le coût prévisible du risque vieillesse a été évalué, en régime plein, à 9 p. 100 du salaire assujetti, soit 8 p. 100 pour les droits propres et 1 p. 100 pour les droits dérivés ou de réversion. Cette évaluation a été faite sur les bases suivantes :

— pour les droits propres, en admettant que la retraite serait prise, en moyenne, à l'âge de 65 ans, la pension étant, lorsque les assurés justifieraient de 30 années d'activité ayant donné lieu à cotisations, de 40 p. 100 du salaire annuel de base ;

— d'autre part, il était prévu que le rapport du nombre des pensionnés aux actifs resterait voisin de 20 p. 100.

Le régime n'ayant pas atteint sa plénitude (la clause des 30 années de cotisations n'a commencé à jouer qu'à partir du 1er juillet 1960), la charge est restée sensiblement inférieure au taux de 9 p. 100.

Elle a évolué de la manière suivante :

— 1953 : 6,81 p. 100 des salaires assujettis à cotisation ;
— 1954 : 6,97 p. 100 des salaires assujettis à cotisation ;
— 1955 : 6,65 p. 100 des salaires assujettis à cotisation ;
— 1956 : 6,001 p. 100 des salaires assujettis à cotisation ;
— 1957 : 5,74 p. 100 des salaires assujettis à cotisation ;
— 1958 : 5,37 p. 100 des salaires assujettis à cotisation.

La réduction constatée de 1955 à 1958 est due à des causes multiples :

a) Elle s'explique, en premier lieu, par la réduction relative du nombre des retraités, par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations frappées par la guerre 1914-1918, alors qu'au

contraire l'effectif des cotisants a été accru par la migration vers l'industrie et les services d'un contingent de travailleurs en provenance du secteur agricole ;

b) L'âge moyen de départ à la retraite est resté inférieur à soixante-cinq ans ;

c) Accessoirement — et il s'agit là d'un fait extérieur aux données normales du régime général — certaines allocations à la charge de ce régime n'ont pas été revalorisées au rythme des salaires.

A partir de 1959 toutefois, la charge imposée au régime général s'est trouvée relevée du fait de la couverture des allocations supplémentaires du fonds national de solidarité. La pension moyenne est passée de 86.000 anciens francs par an (1956) à 116.340 anciens francs (1959).

B. — Les prévisions relatives à l'évolution, dans les quinze prochaines années, de la charge des pensions de vieillesse fait intervenir deux facteurs :

a) La pension moyenne, dont le ministère du travail a admis qu'elle augmenterait de 1 p. 100 par an jusqu'en 1975, pour représenter à cette époque 38 p. 100 du salaire de base ; c'est là la conséquence normale du vieillissement du régime puisque à partir de 1960 commenceront à prendre leur retraite les assurés justifiant de trente années d'activité ayant donné lieu à cotisations ;

b) *Le quotient démographique* du régime général. On peut admettre que l'effectif des titulaires de pension, en ce qui concerne du moins les retraites de droits propres, augmentera dans les mêmes proportions que le groupe d'âge de soixante-cinq ans et plus (Cf. prévisions de M. Febvay, chapitre 1er, première partie du présent rapport.)

Le nombre des titulaires de droits dérivés devrait augmenter proportionnellement davantage, le régime de croisière n'étant pas complètement atteint.

ANNÉES	DROITS PROPRES	DROITS DÉRIVÉS (1)	TOTAL
1965	2.210.000	145.000 (13,2 %)	2.355.000
1970	2.412.000	159.000	2.571.000
1975	2.570.000	170.000	2.740.000
1980	2.675.000	176.000	2.851.000

(1) Les droits dérivés n'ont été retenus, ici, que pour la moitié de leur nombre réel, en fonction de leur valeur moyenne.

Quant à l'évolution de l'effectif des cotisants, elle est fonction de celle du groupe d'âge de vingt à soixante-cinq ans, qui — sur la basse 100 en 1956 — restera à peu près stationnaire jusqu'en 1965 (indice 100,3) pour s'élever progressivement :

— 1970 103,2
— 1975 106,5
— 1980 110,5

Mais il faut encore tenir compte des transferts de population active de l'agriculture vers l'industrie et les activités tertiaires, qui affectent — dans une très large mesure — le régime général de la sécurité sociale.

Ces transferts peuvent, selon les données actuelles, être estimés à 50.000 par an jusqu'en 1975. D'autre part, il faut également prendre en considération l'augmentation de la population active (prévisions concernant l'accroissement du nombre des emplois). En revanche, la prolongation de la scolarité, obligatoire à partir de 1967 et spontanée, aura pour effet de diminuer l'effectif des cotisants du régime général car elle affectera éventuellement l'industrie et le secteur tertiaire.

Avec toutes les réserves qui doivent être exprimées, compte tenu de l'incertitude de certaines données (création d'emplois et effet de la scolarisation), l'évolution de l'effectif des cotisants serait la suivante :

ANNÉES	ÉVOLUTION d'après le mouvement naturel de la population.	TRANSFERT de main-d'œuvre.	SCOLARISATION	COTISANTS
1965......	9.000.000	+ 500.000	— 100.000	9.400.000
1970......	9.300.000	+ 500.000	— 400.000	9.400.000
1975......	9.600.000	+ 500.000	— 400.000	9.700.000
1980......	9.950.000	+ 500.000	— 400.000	10.050.000

La charge du régime étant, en définitive, le produit du quotient démographique par le taux moyen de pension, le tableau ci-dessous en donne l'évolution jusqu'en 1985.

ANNÉES	QUOTIENT démographique.	RETRAITE moyenne.	CHARGE (y compris gestion administrative)
1965	$\frac{2.355.000}{9.400.000}$ 25	$\times \frac{32}{100} = 8$	$+ 0,20 = 8,20$
1970	$\frac{2.570.000}{9.400.000}$ 27,4	$\times \frac{36}{100} = 9,8$	$+ 0,20 = 10$
1975	$\frac{2.740.000}{9.700.000}$ 28,2	$\times \frac{38}{100} = 10,70$	$+ 0,20 = 10,9$
1980	$\frac{2.850.000}{10.050.000}$ 28,3	$\times \frac{40}{100} = 11,3$	$+ 0,20 = 11,5$
1985	$\frac{2.540.000}{10.500.000}$ 24,09	$\times \frac{40}{100} = 9,6$	$+ 0,20 = 9,8$

Ainsi, dans l'hypothèse où la réglementation ne serait pas modifiée, la charge du régime serait appelée à *doubler* entre 1958 (5,37 p. 100) et 1975 (10,9 p. 100) ; atteignant au maximum 11,5 p. 100 en 1980, elle devrait par la suite se trouver en réduction légère, et provisoire, en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses (retraités nés entre 1915 et 1920), mais la poursuite du vieillissement de la population ne permet pas de penser que l'allégement sera continu.

II. — Régime des salariés agricoles

Le nombre des cotisants, 1.295.000 en 1956, serait réduit à 1.190.000 en 1959, alors que celui des pensionnés, 194.000 en 1956, s'élevaient jusqu'à 222.000 en 1959 (titulaires de droits de réversion : 19.000). Les prestations, en progression sensible, sont passées de :

19,3 milliards d'anciens francs en 1957 à 24 milliards en 1959 — soit augmentation de 23 p. 100.

La retraite moyenne (y compris prestations du F. N. S. à la charge du régime) était de 80.000 anciens francs environ (28,5 p. 100 du salaire de base de 286.000 francs).

La charge globale des prestations vieillesse représentait 4,8 p. 100 des salaires assujettis à cotisations en 1958 ; 5,32 p. 100 en 1959.

Les perspectives concernant l'évolution de cette charge dans l'avenir sont entièrement dominées par l'importance — dont nous avons vu qu'elle ne pouvait donner lieu qu'à des prévisions incertaines — des transferts de main-d'œuvre de l'agriculture vers les secteurs industriels et commerciaux. Certes, l'évolution normale du régime (qui n'atteindra son plein qu'en 1975-1980 avec une pension moyenne proche de 40 p. 100 du salaire de base) permet de penser que l'effectif des pensionnés sera alors de l'ordre de 300.000.

Mais la charge sera fonction de l'effectif des cotisants qui sera constamment en diminution, sans qu'il soit possible d'évaluer à quel rythme et selon quelles proportions.

Si l'on admet — hypothèse optimiste — qu'un million de salariés agricoles cotiseront encore en 1980, la charge (compte tenu de 12 p. 100 de droits dérivés) sera de 10,70 p. 100 du salaire de base. Elle aura donc doublé, mais il est probable que la diminution du nombre des salariés agricoles sera plus importante.

A titre indicatif, le calcul de la charge financière pour 750.000 cotisants aboutit au taux de 14,28 p. 100 presque trois fois supérieur à celui de 1959.

SECTION II

Les régimes spéciaux.

Dès 1928-30, le législateur avait prévu le maintien de certains régimes professionnels de prévoyance antérieurement créés par les pouvoirs publics ou dus à l'initiative privée. Toutefois, ne devaient subsister, selon les critères alors adoptés, que les régimes ayant des effectifs stables et présentant des garanties d'ordre financier.

Le plan de sécurité sociale de 1945 a été initialement conçu comme devant s'appliquer à l'ensemble de la population, notamment en ce qui concerne la couverture du risque vieillesse, mais cette généralisation, qui devait être progressive, a trouvé ses limites, même en ce qui concerne les salariés, non seulement dans la création du régime des professions agricoles et forestières, mais dans le principe, énoncé à l'article 17 de l'ordonnance du 4 octobre 1945, du maintien « à titre provisoire » des régimes spéciaux dont il appartenait au pouvoir réglementaire de dresser la liste.

Le règlement d'administration publique du 8 juin 1946 a ainsi prévu que resteraient soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale, notamment :

— les fonctionnaires et ouvriers des administrations, services et établissements publics de l'Etat ;

— le personnel des départements et communes ainsi que celui des établissements publics locaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;

— les marins du commerce et de la pêche ;

— le personnel des entreprises minières et assimilées ;

— celui de la S. N. C. F. et des chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local, ainsi que des tramways et de la Régie autonome des transports parisiens ;

— les salariés des entreprises de production, transport et distribution d'énergie électrique et de gaz (E. D. F. — G. D. F.) ;

— ceux de la compagnie des eaux ;

— les clercs et employés de notaires ;

— enfin, les salariés de la Banque de France et de la Banque d'Algérie, ainsi que ceux de l'Opéra, de l'Opéra-Comique et de la Comédie-Française.

Au total, les effectifs de ces régimes spéciaux s'élevaient à la fin de l'année 1960, à plus de 2.500.000 actifs, pour plus de 2 millions de pensionnés (droits propres et droits dérivés).

En dépit du caractère « provisoire » du maintien des régimes spéciaux, leurs bénéficiaires ont vu dans le règlement de 1946 la consécration définitive de leur autonomie, qu'ils estimaient justifiée tant par l'ancienneté de leur institution et par la solidarité professionnelle qu'ils expriment, que par leur attachement à des avantages, regardés comme des « droits acquis », le plus souvent supérieurs à ceux du régime général à l'égard duquel ils manifesteraient et manifesteront encore une réticence certaine.

Les régimes spéciaux peuvent être, du point de vue de leur type d'organisation, classés en deux catégories :

— les uns sont gérés directement par la collectivité employeur : Etat, S. N. C. F., Gaz et Electricité de France, R. A. T. P. ;

— pour les autres, existent des caisses de retraite, soit établissements publics (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, établissement national des invalides de la marine), soit organismes privés (caisse nationale autonome de la sécurité sociale dans les mines, caisse de retraites des clercs et employés de notaires), dont la gestion fait place, dans leurs conseils d'administration, à des représentants élus des salariés et des employeurs ainsi que, le plus souvent, à des représentants de l'Etat.

I. — ELÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIMES SPÉCIAUX

A. — *Age d'ouverture du droit à pension et condition de durée des services.*

1° Une première disposition, commune à la plupart de ces régimes, et qui contribue à en accroître la charge, réside dans la notion de *catégorie des services,* admise depuis 1853 pour les fonctionnaires civils de l'Etat, qui sont classés en deux catégories : actifs et sédentaires.

La loi du 31 mars 1932 — dont le principe a été maintenu par le code des pensions civiles de 1948 — a confirmé le principe du classement des emplois :

— catégorie A (sédentaires) ;

— catégorie B — emplois comportant un « risque particulier » ou des « fatigues exceptionnelles ».

Fondées sur des critères analogues, des classifications ont été également retenues dans la plupart des régimes spéciaux ; le classement dans les services actifs a pour conséquence d'avancer de 5 ans l'âge d'ouverture du droit à pension, par rapport à celui normalement fixé pour les sédentaires.

Ainsi pour les fonctionnaires : l'âge de la retraite est fixé à 55 ans pour les agents comptant au moins 15 ans de services en catégorie B, et 60 ans dans les autres cas.

Pour les militaires non officiers, à 33 ans d'âge après 15 ans de services ;

Pour les officiers, sans condition d'âge s'ils justifient de 25 ou 30 ans de services.

Les agents des collectivités locales bénéficient du même régime que les fonctionnaires civils de l'Etat ; encore les agents des services souterrains d'assainissement (égouts) peuvent-ils prendre leur retraite à 50 ans.

Dans le régime des marins, la retraite peut être liquidée à 50 ans (25 annuités au maximum) ou à 55 ans (maximum d'annuités prises en considération pouvant atteindre 37 1/2).

Pour les mineurs, l'âge de la retraite est de 50 ans pour les assurés justifiant de 30 ans de services dont 20 au fond ; de 55 ans dans les autres cas.

A la Société nationale des chemins de fer français, les chauffeurs et mécaniciens peuvent obtenir une pension à 50 ans (25 ans de services dont 15 au moins à la traction) et les autres catégories de personnel à 55 ans.

Certains régimes (ouvriers de l'Etat, Banque de France) font une discrimination, dans l'âge de la retraite, au profit des femmes qui peuvent prétendre à la liquidation de leur pension 5 ans plus tôt que les hommes.

2° Mais il est plus important encore de noter que les classements d'emplois dans les services actifs intéressent une fraction considérable — parfois majoritaire — des effectifs des régimes spéciaux :

— 56,5 p. 100 des fonctionnaires civils appartiennent à la catégorie B ;

— 69,5 p. 100 du personnel du Gaz et Electricité de France sont regardés comme actifs ou exerçant une activité « insalubre » ;

— à la R. A. T. P., 88 p. 100 de l'effectif total est « actif » ;

— si, à la S. N. C. F., le personnel de conduite (7,5 p. 100 de l'effectif global) est classé à part, la très grande majorité des autres agents bénéficient de conditions d'admission à la retraite comparables à celles des fonctionnaires de la catégorie B. Les sédentaires ne représentent que 18,5 p. 100 de l'ensemble du personnel. Encore peuvent-ils prendre leur retraite à 55 ans.

3° Ainsi, l'âge moyen de départ à la retraite est-il généralement plus bas que dans le régime général :

En ce qui concerne les fonctionnaires de la catégorie A (sédentaires), cet âge se situe entre 65 et 66 ans pour les agents appartenant aux cadres les plus élevés, et tombe à 61/62 ans pour ceux des cadres inférieurs.

Dans la catégorie B (actifs), l'âge moyen de prise de la retraite n'est voisin de 60 ans que pour les fonctionnaires du cadre supérieur ; il se situe entre 56 et 57 ans pour les autres.

Dans le régime des marins, du fait des restrictions apportées aux avantages lorsque la liquidation de la pension est demandée avant 55 ans, l'âge moyen du départ à la retraite a été quelque peu relevé. 23 p. 100 seulement des assurés prennent leur retraite avant 55 ans.

L'âge moyen de départ à la retraite chez les mineurs est de 54 ans 1/2.

Quant au personnel de la S. N. C. F., cet âge moyen s'établissait, en 1957, à 50 ans et 8 mois pour le personnel de conduite ; à 55 ans et 9 mois pour les autres agents.

4° La durée des services ouvrant droit à pension d'ancienneté est de 30 années pour les « sédentaires », dans la plupart des régimes (fonctionnaires de l'Etat ; R. A. T. P. ; agents des collectivités locales ; ouvriers de l'Etat ; Gaz et Electricité de France).

Pour les actifs, le droit est ouvert avec 25 années de services dont 15 au moins de services actifs.

Toutefois, une disposition commune au régime des fonctionnaires civils et à plusieurs autres régimes spéciaux consiste, non seulement dans la prise en compte des services de guerre pour la constitution du droit à pension, mais dans le fait que ces services permettent, lorsqu'ils sont associés de bénéfices de campagne double, d'anticiper l'âge normal d'ouverture de la retraite et, d'autre part, de porter le taux maximum de la pension de 75 à 80 p. 100 de la rémunération de base.

Les régimes spéciaux connaissent également des pensions proportionnelles auxquelles les assurés peuvent prétendre, sans condition d'âge, après quinze années de services, généralement avec jouissance différée jusqu'à l'âge normal d'ouverture du droit à pension d'ancienneté — ou même avec jouissance immédiate pour les femmes, mères de trois enfants (fonctionnaires, S. N. C. F., E. G. F., R. A. T. P.).

En outre, les régimes des fonctionnaires, comme ceux des marins et des mineurs, comportent des pensions proportionnelles dont bénéficient les agents entrés tardivement dans le service et qui ne remplissent pas, de ce fait, à l'âge normal d'ouverture du droit, la condition de durée minimum de services ouvrant droit à pension d'ancienneté.

Constituant une charge non négligeable pour les régimes de retraite, les pensions proportionnelles accordées sans condition d'âge sont une incitation à quitter prématurément le service ;

5° Enfin, ces régimes connaissent de larges facultés d'anticipation en faveur des assurés dont l'inaptitude à assurer leur fonction ou occuper leur emploi a été officiellement reconnue (fonctionnaires, marins) et admettent, en outre, des bonifications entraînant la réduction tant de la condition d'âge que de celle de la durée de services afférents à l'emploi occupé (services de guerre, services aériens, services hors d'Europe, bonifications au profit des mères de famille). Bien qu'en règle générale les bonifications, même cumulées, ne puissent réduire de plus d'un cinquième la durée de services normalement exigée, ces avantages, communs à plusieurs des régimes spéciaux (Etat, E. G. F., R. A. T. P.), ont pour conséquence de placer leurs affiliés dans une situation encore préférentielle par rapport aux salariés du régime général.

B. — *Règles de liquidation et calcul des pensions.*

Si l'on excepte le régime des mineurs, la pension de retraite est — dans tous les régimes spéciaux — calculée en fonction :

— de la durée (réelle ou fictive) des services,

— et de la rémunération terminale de l'assuré.

L'âge de départ à la retraite n'a d'incidence directe sur le montant de la pension que dans la mesure où il est lié à la durée de services, contrairement à ce qui existe dans le régime général.

Chaque annuité liquidable est rémunérée par une fraction du traitement de base (2/100). Le décompte de ces annuités varie d'un régime à l'autre :

— pour les fonctionnaires, les services ne sont décomptés intégralement et pour leur durée effective qu'aux agents de la catégorie B (actifs), mais sont réduits de 1/6 pour la catégorie A.

— cette distinction n'existe pas dans le régime S. N. C. F., et elle est opérée en sens inverse au profit des actifs d'E. G. F. et de la R. A. T. P. (majoration de 1/6 à 1/3 de la durée des services de certaines catégories d'agents occupant des emplois « actifs » ou « insalubres »).

Quant aux marins, depuis 1948, le nombre des annuités liquidables est limité à 25 (quelle que soit la durée effective des services) lorsque la retraite est liquidée avant l'âge de 55 ans.

Le maximum des annuités liquidables est, dans la majorité des régimes spéciaux, limité à 37 1/2, ce qui correspond à un taux de pension égal à 75 p. 100 du traitement de base. Toutefois, à cet égard encore, les bonifications pour campagne double permettent de porter à 40 le nombre des annuités (et donc à 80 p. 100 de la rémunération de base le taux de la pension). Cette faculté est ouverte aux fonctionnaires civils, aux agents de l'E. G. F., de la R. A. T. P. et aux marins ; elle est encore plus avantageuse pour les militaires.

Indépendamment des mineurs (pension forfaitaire uniforme) et des marins (emplois classés en 20 catégories correspondant à des salaires forfaitaires inférieurs aux rémunérations réelles), les pensions sont assises en principe sur la dernière rémunération d'activité (six derniers mois pour les fonctionnaires, les agents de la S. N. C. F., R. A. T. P.).

Toutefois, le traitement de référence servant au calcul de la pension est toujours inférieur à la rémunération totale d'activité, mais avec des disparités importantes selon les régimes :

— pour les fonctionnaires, on retient exclusivement le traitement indiciaire brut ; les indemnités de résidence, indemnités pour heures supplémentaires et primes de rendement et autres compléments de traitement ne sont pas pris en compte ;

— à la S. N. C. F., les primes moyennes (primes de fin d'année et de rendement) sont intégrées au traitement de base ; de même, à l'E. G. F., la majoration résidentielle ; à la R. A. T. P., un complément spécial (10 p. 100) s'ajoute au traitement indiciaire.

D'autre part, les traitements dépassant un certain niveau ne sont pas pris en compte intégralement pour le calcul de la pension ; la fraction de traitement qui dépasse l'indice brut 1.000 est « écrêtée » ; elle n'est retenue que pour moitié chez les fonctionnaires comme à la R. A. T. P. Des réductions analogues sont pratiquées à la S. N. C. F. et dans le régime des marins, alors que, pour le personnel d'E. G. F., l'abattement est opéré sur la pension elle-même.

En revanche, les majorations pour enfants (3 enfants élevés jusqu'à l'âge de 16 ans : 10 p. 100 plus 5 p. 100 par enfant au-delà du troisième) sont appliquées dans la plupart des régimes spéciaux, tandis que certains avantages en nature (facilités de circulation à la S. N. C. F. et à la R. A. T. P. ; réduction de tarifs sur le gaz et l'électricité pour les pensionnés d'E. G. F. ; allocation de chauffage pour les mineurs) sont accordés en complément de la pension.

Droits dérivés.

Les pensions de veuves, au taux de 50 p. 100 de la pension d'ancienneté directe, abondée, le cas échéant, de majorations pour enfants, sont allouées dans la plupart des régimes spéciaux, sous certaines conditions variables, tenant à la date de célébration du mariage (antérieur à la cessation d'activité) ou à sa durée. Les veufs n'ont, en principe, droit à une pension de réversion que dans des cas exceptionnels.

Les réglementations sont, à cet égard, très voisines dans les régimes des fonctionnaires de la S. N. C. F., de l'E. G. F. et de la R. A. T. P.

Enfin, les droits des orphelins (mineurs ou majeurs infirmes) sont réglés également dans des conditions comparables, en général 10 p. 100 de la pension directe par enfant.

Il faut encore signaler que la S. N. C. F. et l'E. G. F. servent une allocation aux ascendants à charge de l'agent décédé lorsqu'il n'existe ni conjoint survivant ni enfant.

***

La revalorisation des pensions (droits propres et droits dérivés) est assurée en fonction des variations des salaires ou traitements d'activité, parfois sous réserve d'un seuil de variation (marins, mineurs).

***

II. — Situation financière et prévisions

Le tableau général qui vient d'être dressé des régimes spéciaux montre que leurs assurés jouissent en matière de retraite vieillesse d'une situation privilégiée qui ne s'explique que par l'antériorité de ces institutions et l'efficacité de la défense des intérêts professionnels en cause.

Aussi bien, ces avantages particuliers (âge d'ouverture du droit à pension, taux de celle-ci, qui dépasse souvent 60 p. 100 de la rémunération de base ; bonifications et majorations diverses) ne sont-ils maintenus que grâce à l'apport considérable que ces régimes reçoivent — sous une forme directe ou déguisée, des finances publiques.

L'étude des perspectives financières des plus importants de ces régimes met d'ailleurs en évidence les charges qu'ils représentent. Alors que le montant global des arrérages des pensions servies par le régime général, en 1958, atteignait 244.155 millions d'anciens francs (régime agricole (salariés) 19.075 millions), les pensionnés des régimes spéciaux ont reçu au cours de la même année : 614.609 millions.

On constate ainsi qu'alors que le régime général et le régime agricole des salariés représentaient, en nombre de pensions allouées 39, 3 p. 100 du total des avantages de vieillesse (sauf

aide sociale) et les régimes spéciaux 32, 2 p. 100, la répartition, en valeur des prestations versées, donnait :

— 26,6 p. 100 au régime général et au régime des salariés agricoles contre 62,2 p. 100 aux régimes spéciaux.

Même en tenant compte des avantages qu'une minorité de salariés tiraient de leur régimes complémentaires, les pourcentages respectifs étaient encore de :

32,8 p. 100 et 57 p. 100.

De même, alors que le montant moyen des pensions servies par le régime général des salariés en 1958 s'élevait à 87.000 anciens francs, la pension moyenne, pour les régimes spéciaux, atteignait 301.000 francs. Réserve faite de ce que le taux moyen n'a pas une signification nette, en raison de la diversité des situations dans chaque régime et, d'autre part, du fait que les régimes de base des salariés n'ont pas atteint leur plénitude, la comparaison demeure une illustration évidente de la condition nettement favorisée des salariés affiliés aux régimes spéciaux.

Les perspectives d'évolution financière des plus importants de ces régimes permettent de mesurer, d'autre part, la croissance prévisible de la charge qui pèsera sur eux, dans les 20 années à venir.

Régime des mineurs.

L'élargissement des conditions d'ouverture du droit aux prestations et l'augmentation de la longévité fait peser sur ce régime une masse croissante de pensionnés.

A la fin de 1959, les retraités (droits propres et dérivés) — au nombre de 322.268 étaient déjà plus nombreux que les actifs — 304.500, dont l'effectif est lié à la politique économique (incidence du prix des différentes sources d'énergie) et à l'évolution technique. Le coût du régime était de 60.210 millions d'anciens francs à la même époque.

Financé par une cotisation ouvrière (8 p. 100 du salaire plafonné) une contribution patronale de 12 p. 100 — indexée sur le coefficient démographique du régime (d'où un taux de cotisation réel de 13,1 p. 100 en 1959) pour 95 p. 100 des salariés (8 p. 100 pour les 5 p. 100 restant) le régime des mines reçoit, pour équilibrer ses dépenses une contribution de l'Etat : 17,44 p. 100 des salaires plafonnés en 1959. Au total, 39 p. 100 environ de la masse des salaires plafonnés.

Or, l'effectif des titulaires de droits à pension devrait atteindre 354.000 en 1967, 360.000 en 1972, 367.000 en 1977 et 375.000 en 1982. La charge financière suivra une évolution parallèle :

— 660 millions de nouveaux francs en 1967 ;
— 672 millions de nouveaux francs en 1977 ;
— 686 millions de nouveaux francs en 1982.

Il est plus difficile de prévoir l'évolution du nombre des actifs, dont la variation dépendra de facteurs économiques ou politiques dont il n'est possible que d'imaginer l'incidence.

Si même, l'effectif en activité devait rester constant (environ 305.000) la charge supplémentaire atteindrait 32 millions de nouveaux francs en 1962, 77 millions en 1967, près de 80 millions en 1972, 90 millions en 1977 et 107 millions en 1982.

Si, comme il est plus vraisemblable, l'effectif des cotisants diminue (hypothèse plausible : 3 p. 100 par an pendant 10 ans) la charge supplémentaire en serait augmentée dans des proportions importantes ; elle serait, en effet, de :

— 45 millions de nouveaux francs en 1962 ;
— 112 millions de nouveaux francs en 1967 ;
— 123 millions de nouveaux francs en 1972 ;
— 134 millions de nouveaux francs en 1977,

et de 150 millions de nouveaux francs en 1982, soit un accroissement de 25 p. 100 par rapport à la charge prévisible si l'on ne tient compte que de l'évolution du groupe des pensionnés.

Société nationale des chemins de fer français.

Pour un effectif de cotisants de 346.000 actifs au 1er janvier 1960, la S. N. C. F. servait, à la même date, 405.000 pensions (droits propres : 262.000 — droits dérivés : 143.000). Le montant global des arrérages payés en 1959 était de 130 milliards d'anciens francs.

Or, 11 milliards seulement étaient couverts par les cotisations ouvrières (6 p. 100 des salaires soumis à retenue) la cotisation patronale — destinée à équilibrer le régime — s'élevait à 119 milliards d'anciens français, soit près de 60 p. 100 du montant des salaires d'activité.

Le nombre des affiliés devant, dans les dix années à venir, rester à peu près stable (342.000 selon les estimations de la Société nationale) et le nombre des retraités (droits propres) tendant à diminuer (de 262.000 il devrait passer à 246.000 en 1968) tandis que les pensions de réversion continueront d'augmenter dans une mesure assez faible d'ailleurs (143.000 à 149.000) le régime tendra à se stabiliser à partir de 1962 et la dotation d'équilibre, 1.240 millions de nouveaux francs, devrait également demeurer stable.

Cependant, ces prévisions ne tiennent pas compte d'avantages nouveaux accordés en 1960 en ce qui concerne les règles de liquidation des pensions. D'autre part, il est essentiel de noter que le personnel de la Société nationale est particulièrement affecté par le vieillissement.

Electricité et Gaz de France.

La progression des effectifs du personnel en activité de 1948 à 1959 (de 108.524 à 116.000 salariés) est sans commune mesure avec celle du nombre des pensionnés (droits propres et dérivés) :

— 32.100 en 1948 ;
— 79.812 en 1959.

La charge globale du régime, y compris rentes d'accidents du travail et pensions d'invalidité, 6.730 millions d'anciens francs en 1948, est passé à 39.259 millions en 1959.

La cotisation des salariés (6 p. 100 des salaires assujettis à revenus) étant fixe, la contribution patronale a marqué une augmentation parallèle : représentant 15,52 p. 100 des salaires en 1948, elle a atteint 36,82 p. 100 en 1959.

Les services qualifiés de l'E. G. F. estiment que l'effectif des retraités atteindra son maximum en 1967 (88.000 prestations). La charge du régime devant, également, plafonner vers 1970-1971.

La contribution patronale d'équilibre devrait, si le nombre des actifs ne connaît pas de variation importante, se situer à environ 48 p. 100 des salaires soumis à retenue.

L'augmentation de la charge totale serait de l'ordre de 25 p. 100 environ dans les dix années à venir.

Régie autonome des transports parisiens.

Les actifs étaient — en 1959 — au nombre de 33.577, les titulaires de pensions (droits propres et dérivés) au nombre de 36.850, cet effectif devant augmenter de 2.000 unités environ jusqu'en 1964, qui marquerait le plein du régime.

La charge des pensions (13.390 millions d'anciens francs en 1959) s'élèverait à 14.733 millions d'anciens francs (147.330.000 NF en 1964), donc en augmentation de 10 p. 100 seulement par rapport à l'année 1959.

Section III

Les régimes complémentaires des salariés.

Avant même l'institution des assurances sociales, des « Caisses patronales de retraite » avaient été créées sur l'initiative de certains employeurs, dans le souci d'améliorer la condition de leur personnel et pour assurer sa stabilité. Les caisses de prévoyance, dont les effectifs étaient trop souvent faibles, et dont les ressources n'étaient pas distinctes de celles de l'entreprise ont été, sous certaines conditions, maintenues, mais assujetties à un contrôle de l'administration en 1930.

L'article 18 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 a posé en principe que « les institutions de prévoyance de toute nature, autres que celles qui gèrent des régimes spéciaux et que les sociétés de secours mutuels, établies dans le cadre d'une ou de plusieurs entreprises au profit des travailleurs salariés ou assimilés ne peuvent être maintenues ou créées qu'avec l'autorisation du ministère du travail et de la sécurité sociale et en vue seulement d'accorder des avantages s'ajoutant à ceux qui résultent de l'organisation de la sécurité sociale ».

Le règlement d'administration publique du 8 juin 1946 a défini les conditions de l'agrément de ces régimes complémentaires, qui ont ainsi succédé aux caisses patronales ou devaient être institués, soit par voie conventionnelle, soit par voie réglementaire.

Ces régimes, dont le développement s'explique par la modicité des prestations vieillesse servies par les régimes généraux et la nécessité de superposer à ces prestations des avantages supplémentaires moyennant un effort de financement qui s'ajoute à celui qu'impose la sécurité sociale obligatoire, ont connu un essor remarquable :

— le nombre des salariés bénéficiant d'un régime complémentaire était proche du million en 1955. Le montant des arrérages versés atteignait 55 milliards d'anciens francs.

La progression a été particulièrement marquée depuis cette époque.

ANNÉES	NOMBRE de caisses gestionnaires dont les effectifs ont été relevés.	EFFECTIFS en milliers.		COTISATIONS	PRESTATIONS
		Cotisants.	Pensionnés.	(Millions d'anciens francs.)	
1957	475	1.757,5	334	104.975	75.025
1958	591	2.846,5	455,9	146.432	104.511
1959	586	3.764,5	591,4	177.170	127.980

La création en 1958 de l'U. N. I. R. S. a contribué à l'augmentation spectaculaire du nombre des cotisants (gains de près d'un million en 1959).

On peut estimer que l'effectif global des cotisants a dépassé 5 millions à la fin de 1960.

I. — Traits généraux des régimes complémentaires

Les régimes complémentaires se distinguent, tout d'abord, par leur champ d'application : parfois limités au personnel d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, ils peuvent être ouverts à toutes les entreprises d'une profession, ou avoir une structure interprofessionnelle.

D'abord institués en faveur des cadres, ils ont été progressivement étendus au personnel de maîtrise : Association générale des institutions de retraite des cadres et Ircacim (chefs d'ateliers et contremaîtres des industries de métaux), puis au personnel ouvrier (régime de la Régie Renault, transformé en 1956 en caisse de retraites interentreprises (C. R. I.). Cette extension a trouvé son aboutissement, en 1957, dans l'institution du régime de l'Union nationale des institutions de retraites des salariés (U. N. I. R. S.), rendu obligatoire en 1958, notamment pour les 600.000 salariés de la métallurgie parisienne.

Du point de vue des prestations servies, les régimes complémentaires ressortissent à deux catégories :

— ceux qui prévoient des avantages déterminés, garantis par les employeurs ;

— ceux dans lesquels les avantages servis peuvent être revisés lorsque les ressources ne permettent pas d'en assurer le maintien.

A ces deux types correspondaient deux modes de financement sur le plan financier :

— capitalisation pour le premier ;

— répartition, dans le second cas.

Mais le système de la capitalisation, valable seulement en période de stabilité monétaire, n'est plus que rarement appliqué. Depuis la création, en 1957, du régime des cadres, la quasi-totalité des régimes complémentaires ont adopté le système de la répartition, qui permet, dès l'entrée en vigueur de l'institution, d'assurer aux adhérents qui ont atteint l'âge de la retraite une pension calculée en fonction des rémunérations acquises au cours de leur carrière. D'autre part, les cotisations étant assises sur les rémunérations des cotisants actifs, il est également possible d'ajuster, annuellement, le taux des pensions à l'évolution des salaires.

Seuls, quelques régimes sont fondés sur des systèmes mixtes (capitalisation-répartition) mis au point par des compagnies d'assurances. Mais ils ne rétribuent que faiblement les services accomplis avant leur entrée en vigueur.

Enfin, si certaines institutions complémentaires assurent elles-mêmes le service des prestations (caisses gestionnaires), d'autres le confient soit à la caisse nationale de prévoyance, soit à des sociétés d'assurances privées.

Un tableau des principaux régimes complémentaires est annexé au présent chapitre (tableau 2).

II. — RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DU RÉGIME GÉNÉRAL

A. — *Constitution du droit à pension : conditions d'âge et de durée d'activité.*

En général, l'âge d'ouverture du droit à la retraite est fixé à 65 ans, avec, toutefois, d'assez larges facultés d'anticipation (60 ou même 55 ans), mais le taux de la pension est alors affecté d'un coefficient de minoration. L'U. N. I. R. S., notamment, impose un abattement uniforme de 5 p. 100 par année d'anticipation. Ces réductions, toutefois, ne sont pas appliquées aux assurés âgés de 60 ans au moins reconnus inaptes au travail par les organismes de sécurité sociale.

L'ajournement est toujours possible, sans limite d'âge, mais n'entraîne aucune majoration du montant de la pension (le régime des cadres a abandonné les coefficients d'ajournement en 1956).

La durée minimum de services donnant droit à pension varie selon les régimes : 10 ans pour l'AGIRC, l'IRP-VRP et l'IPACTE ; l'UNIRS exige une période d'attente de trois ans au moins d'activité continue dans la même entreprise.

Enfin, la plupart des règlements subordonnent le service de la pension à la cessation de l'activité professionnelle (dans le secteur considéré) mais il ne semble pas que cette prohibition de cumul soit appliquée avec rigueur.

B. — *Calcul de la pension et cotisations.*

La pension est calculée au moyen d'une monnaie de compte (points de cotisations, points de retraites) selon la formule suivante :

$$P \text{ (pension)} = \frac{St}{a} \times v.$$

S représente le salaire — ou la tranche de salaire — soumis à cotisation au cours d'une année ;

t le taux de cotisation ;

a est le salaire de référence, déterminé annuellement de manière à attribuer, constamment, un nombre de points sensiblement égal au salaire moyen de l'ensemble des cotisants ;

v représente la valeur du point de retraite, qui tient compte, d'une part, des dépenses du régime (total des points à honorer, frais de gestion et fonds social), d'autre part, des ressources globales (cotisations-réserves).

A la liquidation, on traduit en francs la somme des points accumulés.

Les cotisations, dont le taux est variable, selon les régimes, sont réparties entre les employeurs et salariés — le plus souvent, conventionnellement, et à raison de deux tiers ou trois quarts à la charge de l'employeur — un tiers ou un quart à la charge de l'assuré.

Elles sont assises soit sur la totalité du salaire, soit sur des tranches (tranche A : salaire limité au plafond du régime général ; tranche B : fraction comprise entre ce plafond et celui du régime obligatoire des cadres).

Il est fréquent que les cotisations ne soient appelées que partiellement, en particulier lorsque le coefficient démographique du régime est en baisse (ce qui fut le cas pour le régime des cadres entre 1953 et 1958).

Le procédé de calcul par points de la pension ne s'applique que pour les années pendant lesquelles les adhérents ont cotisé. Pour la rémunération des services passés (antérieurs à la mise en œuvre du régime), des attributions de points gratuits sont faites, dans la limite d'un maximum de validation.

C. — *Pensions d'ayant cause.*

Des allocations sont versées aux veuves ; elles correspondent à 60 p. 100 (AGIRC, IRP-VRP, IRCACIM, CRI) ou 50 p. 100 (UNIRS) des points de retraite acquis par le conjoint décédé, avec entrée en jouissance différée, s'il y a lieu, à 50 ou 60 ans, sauf pour les veuves invalides ou ayant deux enfants à charge. La plupart des régimes subordonnent l'attribution de la pension de veuve à la condition que le mari ait accompli 10 années de service au moins (ou aurait pu les accomplir avant l'âge de 65 ans).

L'antériorité du mariage (2 ans) par rapport au décès est également une condition de l'octroi de la pension.

Des pensions sont accordées aux veufs (taux identique à celui des pensions de veuves) mais sous condition, dans la majorité des régimes, d'inaptitude au travail ou d'invalidité ou s'ils ont deux enfants à charge.

Les orphelins mineurs de père et de mère bénéficient, en général, d'une allocation correspondant à 20 p. 100 des points acquis par le décédé.

Section IV

Les régimes autonomes d'allocation-vieillesse.

La généralisation progressive, à l'ensemble de la population, de la sécurité sociale, prévue par la loi du 22 mai 1946, s'est heurtée à l'opposition catégorique des futurs assujettis, autres que les salariés, qui, soucieux de préserver leur indépendance professionnelle et rejetant la charge de cotisations qu'ils estimaient trop lourdes, obtinrent du Parlement la suspension des dispositions prévoyant l'entrée en vigueur — en ce qui les concerne — de l'assurance-vieillesse au 1er janvier 1947.

Après qu'une commission saisie du problème eut recommandé la constitution d'organisations professionnelles autonomes, la loi du 17 janvier 1948 sanctionna ce principe en instituant quatre organisations autonomes d'assurance-vieillesse. Ce sont :

1° L'organisation autonome des industriels et commerçants, qui comprend 76 caisses interprofessionnelles locales, 15 caisses professionnelles nationales et 9 caisses professionnelles régionales, coiffées par une caisse nationale de compensation (O. R. G. A. N. I. C.). L'effectif des cotisants était, au 31 décembre 1960, proche d'un million, pour 385.000 retraités.

2° L'organisation autonome des professions artisanales :

— 47 caisses interprofessionnelles locales ;
— 8 caisses professionnelles ;
— une caisse nationale de compensation (C. A. N. C. A. V. A.).

Cotisants : 576.000. — Retraités : 171.000.

3° L'organisation autonome des professions libérales :

— 15 caisses dites sections professionnelles à compétence nationale ;
— une caisse de compensation.

Effectif de cotisants : environ 143.000 pour 45.000 pensionnés.

La caisse nationale de retraite des barreaux français est indépendante de cette organisation.

4° L'organisation autonome des agriculteurs non salariés, qui repose sur les caisses départementales d'assurance-vieillesse agricole, une caisse nationale assurant la compensation.

Ces différents organismes de gestion, dont les conseils d'administration sont élus par des assemblées générales représentant l'ensemble des professionnels (actifs ou retraités), sont régis par le droit privé et fonctionnent dans le cadre de la législation applicable aux sociétés de secours mutuels. Toutefois, leurs statuts doivent être agréés par l'administration qui exerce, sur leur gestion, un contrôle technique et financier analogue à

celui que prévoit le régime « général ». Le ministre du travail a le pouvoir d'annuler les décisions illégales ou qui risquent de mettre en péril l'équilibre financier des caisses vieillesse des artisans, industriels et commerçants et des professions libérales. C'est, en revanche, du ministre de l'agriculture que relève l'organisation agricole.

Du point de vue financier, les trois premiers de ces régimes équilibrent leurs dépenses au moyen des seules cotisations recouvrées sur leurs adhérents. Le régime agricole fait appel à deux sortes de cotisations : l'une à la charge des non-salariés, l'autre assise sur le revenu cadastral des exploitations ; il bénéficie, en outre, d'une contribution du Fonds national d'allocation vieillesse agricole, alimenté par l'impôt.

***

En ce qui concerne les prestations, la loi du 17 janvier 1948 distingue les allocations minima, dont l'octroi est subordonné, en même temps qu'à des conditions d'âge et de durée d'activité professionnelle, à un plafond de ressources, et les pensions, accordées sans condition de ressources, compte tenu des cotisations versées.

Nous n'examinerons, dans la présente section, que les droits à pension proprement dits.

1° *Industriels et commerçants :*

Le droit à pension est ouvert à 65 ans — ou 60 ans en cas d'inaptitude constatée — moyennant 15 années d'activité ayant donné lieu à cotisations.

Le régime ayant démarré en 1949, une faculté de rachat des cotisations pour les années antérieures a été prévue et joue également pour les années suivantes.

Le calcul des pensions est effectué selon le système des points, les cotisations étant forfaitaires et réparties, suivant leur montant, en sept classes. Le conjoint survivant, aux mêmes conditions d'âge que le titulaire de droits propres, a droit à une allocation de réversion calculée sur les trois quarts des points retenus pour la liquidation de l'allocation principale.

2° *Le régime des artisans,* également basé sur le système des points, obéit à des principes peu différents. La pension, octroyée à 65 ans (ou 60 ans en cas d'inaptitude) à condition d'avoir exercé une profession artisanale 15 ans au moins, comporte l'allocation dite de reconstitution de carrière, afférente aux années antérieures à 1949, les années postérieures à l'entrée en vigueur du régime devant avoir donné lieu à cotisation pendant cinq ans au minimum.

D'autre part, l'allocation « proportionnelle » est versée à tous les adhérents à la condition qu'ils aient régulièrement payé des cotisations pendant une durée minima de cinq ans.

Les pensions de réversion sont allouées selon un taux inférieur à celui prévu par le régime des industriels et commerçants.

3° La liquidation des pensions obéit à des règles quelque peu différentes dans le régime *des professions libérales :*

Le droit à allocation est ouvert à 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude) aux assurés qui ont versé les cotisations exigibles et qui justifient avoir exercé comme dernière activité une profession libérale, durant une durée déterminée.

Mais, dans certaines sections, des clauses de ressources sont imposées même pour l'octroi de l'allocation-pension jusqu'au paiement d'un nombre minimum de cotisations annuelles. Dans d'autres, la jouissance de la pension est subordonnée à la cessation de l'activité professionnelle (notaires-médecins).

Il n'existe pas de taux d'allocation diversifiés : le montant de l'allocation vieillesse (de base) est de 343 NF quel que soit le nombre d'années de cotisation. Le conjoint non remarié bénéficie, dans les mêmes conditions d'âge que l'assuré, d'une allocation égale au minimum obligatoire.

4° Pour les *exploitants agricoles,* la pension de vieillesse est susceptible d'être allouée au même âge que dans les autres régimes, à la condition que l'adhérent ait, pendant quinze années au moins, exercé son activité professionnelle en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise ressortissant à ce régime. Mais l'octroi de la pension est subordonné à une clause de ressources. Le taux de la pension et le plafond de ressources ont été récemment relevés (loi du 21 novembre 1961) ; il comprend une retraite de base, d'un montant égal au taux de l'allocation minima et une retraite complémentaire, pour trente années de cotisations, dont le taux varie en fonction du nombre de points attribués selon le revenu cadastral de l'exploitation.

***

Certains régimes complémentaires obligatoires ont été institués pour certaines professions libérales (médecins, pharmaciens, chirurgiens-dentistes, notaires, vétérinaires, experts comptables et comptables agréés, ainsi que pour certaines catégories d'officiers publics ou ministériels). Il en existe également un exemple dans le secteur industriel et commercial (entrepreneurs de bâtiment).

Ces régimes complémentaires, qui fonctionnent également selon le système des points peuvent permettre aux intéressés de choisir le taux de cotisation parmi un certain nombre de classes.

PREVISIONS FINANCIERES RELATIVES AUX REGIMES DES NON-SALARIES

I. — Régime des exploitants agricoles

Au 31 décembre 1960, il y avait 1.015.000 bénéficiaires de l'assurance vieillesse agricole. L'effectif des cotisants était de 3.652.000 au total, dont 2.009.000 chefs d'exploitation et 1.643.000 membres de leurs familles.

Le nombre de prestations versées a augmenté, dans le passé, dans les conditions suivantes :

1952 à 1955 : 770.000.
1958 : 924.600.
1960 : 966.791.

Les services de la Mutualité agricole ont tracé pour les dix prochaines années l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation vieillesse, de la retraite de base et de l'allocation supplémentaire d'une part, d'autre part de la retraite complémentaire et ont évalué la charge financière.

Pour la première catégorie de prestations, ils ont supposé que l'évolution du nombre des bénéficiaires se ferait parallèlement à celle qui est prévue pour l'ensemble des personnes âgées de 65 ans et plus et que le rapport entre les titulaires et les non titulaires de l'allocation supplémentaire resterait constant.

ANNÉES	PRESTATAIRES	CHARGE en milliards d'anciens francs.
1963	999.000	57,4
1965	1.021.000	58,7
1967	1.047.000	60,2
1969	1.077.000	61,9

La retraite complémentaire est versée proportionnellement au nombre de points de retraite acquis par le requérant pendant les périodes de paiement des cotisations. On a estimé que les promotions seraient de 50.000 par an à partir de 1962.

ANNÉES	MONTANT moyen d'une retraite en anciens francs.	NOMBRE de retraites.	CHARGES en milliards d'anciens francs.
1963	8.793	408.290	3,58
1965	9.694	463.760	4,49
1967	11.065	508.670	5,62
1969	12.606	544.240	6,86

ENSEMBLE DES CHARGES

ANNÉES	CHARGES (En milliards d'anciens francs.)
1963	60,98
1965	63,19
1967	65,82
1969	68,76

L'augmentation en pourcentage serait, en dix ans, de 22 p. 100.

Mais l'évolution sera alors loin d'être achevée. Cette tendance à l'accroissement de la charge du régime devrait se poursuivre avec le vieillissement de la population agricole la diminution des actifs et l'augmentation des prestations jusqu'au terme sans doute fort éloigné ou les facteurs démographiques et réglementaires seront stabilisés.

On peut estimer que ce régime connaîtra un accroissement de ses charges au moins égal à celui des salariés agricoles.

II. — Régime de retraite des commerçants et industriels

L'évolution du nombre des affiliés et des retraités a été dans le passé, la suivante (en milliers) :

ANNEES	AFFILIES	RETRAITES	RAPPORT
1951	822	243	3,38
1954	1.008	317	3,18
1956	1.024	338	3,03
1958	1.013	359	2,82
1959	998	369	2,70

Dans ses prévisions, l'O. R. G. A. N. I. C. croit pouvoir compter sur un maintien des effectif des cotisants. Cette perspective paraît optimiste. Il est plus probable que la légère contraction des effectifs constatée dans le récent passé se poursuivra. En revanche, l'effectif des retraités s'accroîtra sensiblement, même si l'on suppose un comportement constant en ce qui concerne l'âge de la retraite.

L'accroissement de la charge du régime résultera également d'un deuxième facteur : le vieillissement même du régime qui, d'institution récente, n'atteindra sa plénitude que dans trente ans environ.

L'augmentation conjuguée du nombre des retraités et du montant des pensions aura pour effet de majorer la charge du régime de 60 à 65 p. 100 dans dix ans et de 100 p. 100 et plus dans vingt à trente ans.

Un relèvement progressif des cotisations s'imposera. Il faut souligner qu'elles sont jusqu'à présent restées à un taux modeste, 300 NF par an en moyenne pour un revenu moyen de l'ordre de 8.000 NF, soit 3,75 p. 100. La retraite moyenne est elle-même faible : 700 NF pour les isolés et 1.050 NF pour les ménages.

Les cotisations, qui, dans cette perspective, seraient doublées dans 25 ou 30 ans, ne représenteraient encore que 7,50 p. 100 du revenu moyen et les retraites seraient à 1.400 NF et 2.100 NF (ménage) par an.

Mais l'O. R. G. A. N. I. C. envisage une majoration des cotisations en vue de porter les retraites à un niveau nettement supérieur. Selon les modalités qui seront retenues, la charge du régime pourrait alors être triplée ou quadruplée.

III. — Régime des artisans (C. A. N. C. A. V. A.)

On constate une diminution régulière des cotisants et un accroissement du nombre des retraités (en milliers) :

ANNEES	COTISANTS	RETRAITES	RAPPORT
1951	644	138	4,67
1954	598	164	3,63
1956	571	177	3,22
1958	565	188	3

La C. A. N. C. A. V. A. estime que le nombre de ses cotisants devrait cesser de diminuer et pourrait à l'avenir se maintenir.

Cette conception est peut-être optimiste en l'état actuel des textes.

La charge doublera vraisemblablement en moins de 25 ans.

IV — Régime des professions libérales

Les non-salariés des professions libérales ont constitué 15 régimes d'assurance vieillesse qui se caractérisent non seulement par des dispositions particulières à chaque groupe professionnel, mais aussi par des situations démographiques fort différentes.

Certains régimes subordonnent le service de l'allocation à la cessation de l'activité. Dans d'autres régimes, le service des allocations est subordonné à une clause de ressources.

Le rapport par section professionnelle des affiliés aux allocataires était le suivant au 31 décembre 1959 :

SECTIONS professionnelles.	AFFILIÉS	ALLOCATAIRES	RAPPORT des charges pour 100 cotisants réels.
Médecins	35.275	9.127	28,85
Agents généraux d'assurance	17.435	5.578	31,89
Pharmaciens	15.456	4.353	28,27
Chirurgiens-dentistes	11.917	2.652	21,60
Infirmiers	11.554	2.094	17,85
Experts comptables	9.090	1.309	17,52
Officiers ministériels	7.236	2.875	39,96
Notaires	6.411	4.247	66,24
Ingénieurs	6.781	1.684	25,51
Musiciens	6.197	1.470	23,96
Architectes	6.487	1.847	34,69
Sages-femmes	4.717	1.541	37,81
Vétérinaires	3.259	1.135	37,33
Artistes	2.933	361	12,64
Géomètres	1.525	433	29,92
	146.273	40.706	29,27

En raison du nombre relativement faible des affiliés de chaque régime, il n'a pas semblé nécessaire, malgré les fortes différences qui les caractérisent, d'étudier en détail chaque groupe professionnel. Toutefois on peut indiquer que dans plusieurs groupes l'activité est fréquemment poursuivie au-delà de 65 ans : médecins, pharmaciens, officiers ministériels et notaires.

— que l'accès est tardif dans des professions comme les architectes, les notaires et officiers ministériels ;
— que les effectifs sont en sensible régression pour les officiers ministériels et notaires et les sages-femmes ;
— qu'ils sont en progression pour les auxiliaires médicaux et depuis peu chez les vétérinaires.

Les régimes versent une allocation fixe et le montant des cotisations varie chaque année en fonction du quotient démographique. En principe donc, la charge devrait croître puisque le nombre des actifs devrait diminuer légèrement et le nombre des allocataires augmenter.

Des régimes complémentaires comportant des systèmes différents selon les groupes professionnels se sont développés. Il n'est pas encore possible d'en dessiner l'évolution. Dans l'ensemble, la tendance à une forte augmentation des charges est incontestable : elle résultera du quotient démographique, du vieillissement de ces régimes et de la volonté d'augmenter les prestations jusqu'ici assez faibles.

SECTION V

Les allocations non contributives.

I. — L'ALLOCATION AUX VIEUX TRAVAILLEURS SALARIÉS

Accordée, sur leur demande, aux personnes qui, à l'âge de 65 ans, ont exercé, pendant une durée déterminée, une activité salariée, cette allocation marque la transition entre régime de retraite et aide sociale.

En effet, si elle n'est accordée que dans la limite d'un plafond de ressources (2.010 nouveaux francs pour une personne, 2.580 nouveaux francs pour un ménage), elle est subordonnée :

— à la preuve, soit de 25 années de salariat, soit d'une durée minima d'activité salariée au-dessus de l'âge de 50 ans (variable selon la date à laquelle le postulant atteint l'âge d'ouverture du droit à allocation) ;

— à une condition de rémunération, acquise au cours de la carrière professionnelle prise en considération (les années de salariat doivent avoir été rémunérées au moins au taux de l'allocation elle-même) ;

— au versement de cotisations : si, pour les années antérieures à 1930, aucun versement n'est, évidemment, exigé, il faut avoir cotisé régulièrement au moins une année entre 1930 et 1945 et, depuis 1945, sont seules prises en compte les années ayant donné lieu à cotisations.

Le taux de l'allocation varie suivant le lieu de résidence habituel des intéressés. Le montant en atteint, actuellement, 757,80 NF dans la région parisienne, 723,60 NF dans les

villes de plus de 5.000 habitants ; il n'est que de 686,40 NF dans les autres localités. Pour les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire, ces taux sont réduits respectivement à 692 NF, 658 NF et 624 NF.

A l'allocation principale, s'ajoutent des avantages complémentaires :

— majoration pour enfants, à l'allocataire qui a élevé trois enfants (10 p. 100) ;

— majoration pour conjoint à charge : 50 NF, portée à la moitié de l'allocation principale à l'âge de 65 ans.

Les femmes mariées, ayant élevé cinq enfants, bénéficient également d'une allocation égale à l'A. V. T. S. lorsque, ne bénéficiant pas elles-mêmes d'un autre avantage vieillesse, elles ont atteint 65 ans.

La clause de ressources leur est également appliquée. Au surplus, il faut que leurs maris justifient d'une durée déterminée de salariat et soient titulaires d'un avantage de sécurité sociale.

Quant aux ayants droits des bénéficiaires de l'A. V. T. S., ils ne bénéficient de droit dérivés qu'à des conditions strictes.

Le conjoint à charge, âgé de 65 ans ou plus, marié depuis plus de deux ans avant 60 ans, peut prétendre, lorsque le titulaire de l'A. V. T. S. est décédé après avoir lui-même dépassé 65 ans, à l'octroi d'un « secours viager » dont le taux est égal à la moitié de l'A. V. T. S.

Si le décédé avait moins de 65 ans, mais pouvait, à la date du décès, bénéficier de l'A. V. T. S., son conjoint, lorsqu'il remplit les mêmes conditions qui ci-dessus, a droit à une allocation de veuve (ou de veuf) au même taux, et dans la limite du même maximum que le secours viager.

II. — ALLOCATION SPÉCIALE

Instituée par la loi du 10 juillet 1952, elle est attribuée aux personnes âgées de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude) qui, ne bénéficiant d'aucun autre avantage vieillesse, ne disposent que de ressources inférieures au plafond fixé légalement, à savoir :

— 1.700 NF par an pour une personne seule ;
— 2.250 NF pour un ménage.

Cette allocation, servie par un fonds spécial géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimentée, partie par l'impôt (taxe spéciale additionnelle à la surtaxe progressive, à la charge des contribuables qui ne cotisent à aucun régime d'assurance-vieillesse), partie par une contribution des organismes de retraites, est d'un montant très réduit :

— elle représente la motié du taux minimum de l'A. V. T. S. (343 NF par an).

Ce taux est réduit à 312 NF pour les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité.

II. — Allocations non contributives des non-salariés

Les organismes autonomes d'assurance-vieillesse des non-salariés servent à leurs adhérents, sous condition d'âge et d'un temps minimum d'activité, des allocations minima, lorsque leurs ressources ne dépassent par un certain montant. Ces allocations, qui peuvent être comparées à l'A. V. T. S., sont destinées à assurer le service d'un avantage vieillesse aux personnes qui, en raison de l'entrée en vigueur récente de la loi du 17 janvier 1948, n'ont pu cotiser pendant la durée requise (15 années), ni racheter les cotisations afférentes à leur activité passée.

Le montant de ces allocations est forfaitaire et identique dans les quatre régimes professionnels de non-salariés : 343 NF par an, c'est-à-dire la moitié du minimum de l'A. V. T. S. (312 NF pour les bénéficiaires du Fonds national de solidarité).

De même, le plafond de ressources : 2.010 NF pour une personne seule, 2.580 NF pour un ménage, est-il celui de l'A. V. T. S., encore que le mode d'évaluation de ces ressources obéisse à des critères différents.

Quant aux conditions d'octroi, elles sont fixées par la réglementation propre à chacune des organisations de non-salariés :

— il s'agit d'abord d'une condition d'âge : 65 ans — ou 60 ans en cas d'inaptitude ;

— exercice d'une activité artisanale, industrielle ou commerciale, d'une profession libérale ou avoir été exploitant agricole.

Le conjoint de l'allocataire décédé reçoit une allocation égale à celle de l'allocataire lui-même (sous condition d'âge identique).

IV. — Allocations du Fonds national de solidarité

A. — *Principes.*

Le montant des diverses allocations vieillesse ne suffit pas à assurer aux personnes démunies d'autres ressources un niveau de vie décent, qu'il s'agisse d'anciens salariés bénéficiaires de l'A. V. T. S. ou de non-salariés.

Aussi, un mouvement d'opinion s'est-il développé — sur le plan politique et dans le monde syndical — en vue d'accorder à cette catégorie particulièrement déshéritée de la population une prestation supplémentatire, dont il était, à priori, difficile de faire supporter la charge par les régimes de retraite. L'impératif de solidarité nationale devait normalement conduire à financer l'amélioration de la condition des vieillards par l'impôt.

La loi du 27 mars 1956 devait, dans une première étape, majorer le taux de l'A. V. T. S. de 10 p. 100. Cette mesure était manifestement insuffisante.

La loi du 30 juin 1956 intervient alors, pour instituer le Fonds national de solidarité, dont l'objet — très général — était défini par l'article 4 de ce texte :

« Promouvoir une politique générale de protection des personnes âgées par l'amélioration des pensions, retraites, rentes et allocations de vieillesse. »

Cet objectif intéressait donc l'ensemble de la population âgée, sans considération d'activité professionnelle, ni distinction de régimes de vieillesse.

Le moyen retenu consistait, d'autre part, non à substituer aux avantages existants une allocation minima, d'un montant égal pour tous les vieillards, mais à ajouter une *allocation supplémentaire* aux divers avantages de vieillesse.

B. — *Conditions.*

Cette allocation est donc attribuée à toute personne âgée de 65 ans (ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail) à la condition que l'intéressé soit déjà « titulaire d'un ou plusieurs avantages de vieillesse résultant de dispositions législatives ou réglementaires. »

Le champ d'application de l'allocation supplémentaire s'étend donc à tous les bénéficiaires d'un avantage vieillesse (régimes de pension ou allocations non contributives). Il s'agit d'une allocation d'assistance, qui n'est soumise à aucun versement préalable de cotisations. La loi du 2 août 1957 en a étendu le bénéfice aux invalides, aveugles et grands infirmes, sans condition d'âge.

Le versement de l'allocation est subordonné à une clause de ressources : le plafond des ressources autorisé s'élève à 2.010 NF par an pour une personne seule ; 2.580 NF pour un ménage. Dans ce plafond, est comprise l'allocation sollicitée.

Il appartient aux demandeurs de justifier que leurs ressources de toute nature sont inférieures à ces plafonds, l'évaluation de leurs revenus étant opérée par les organismes liquidateurs, sur les bases prévues par la loi. Sont pris en considération, dans cette évaluation :

— les avantages de vieillesse, quels qu'ils soient ;

— les revenus professionnels ;

— les revenus évalués forfaitairement des biens mobiliers et immobiliers actuels ainsi que de ceux dont le demandeur a fait donation dans les 10 années précédant la demande.

En revanche, ne sont pas retenus les revenus correspondant aux locaux d'habitation (résidence principale) et à leur ameublement, ni certaines prestations sociales — prestations familiales, retraite du combattant, majoration de pension ou aide sociale pour assistance d'une tierce personne.

Quant à la créance alimentaire, il n'en est tenu compte qu'après attribution de l'allocation supplémentaire. L'organisme liquidateur peut — lorsque le montant global des ressources et la créance d'aliments excèdent le plafond légal — récupérer, à concurrence du plafond, la créance alimentaire sur les descendants de l'allocataire ou tous autres débiteurs d'aliments (exception faite pour ceux dont les revenus sont eux-mêmes inférieurs à un plafond déterminé). Enfin, la récupération sur la succession des allocataires est également admise.

Le montant de l'allocation supplémentaire est de 312 NF par an, auxquels s'ajoutent (hors plafond) des compléments de 16 NF (au 1er janvier 1958) et de 52 NF (au 1er janvier 1959), portés à 108 NF par an depuis le début de l'année 1961 (208 NF pour les vieillards de plus de 75 ans).

La majoration de l'A. V. T. S. (10 p. 100 résultant de la loi du 27 mars 1956) s'impute sur le montant de l'allocation supplémentaire.

C. — *Financement et situation présente du Fonds national de solidarité.*

L'allocation supplémentaire — et ses compléments — devaient, en vertu de l'article 1er de la loi du 30 juin 1956, être financés par le produit d'impôts affectés à cet objet :

— majoration d'un décime de la taxe proportionnelle et de la surtaxe progressive (revenus supérieurs à 600.000 anciens francs) ainsi que de l'impôt sur les sociétés ;

— majoration du droit sur les opérations de Bourse ;

— institution de taxes nouvelles : sur les véhicules automobiles (vignette), sur les aliénations à titre gratuit, notamment.

Les recettes provenant de ces taxes ou majorations d'impôt devaient être individualisées et versées au Fonds national de solidarité, (article 12 dernier alinéa de la loi du 30 juin 1956) et, dans la perspective originaire, il était loisible de prévoir que les excédents permettraient d'augmenter le montant de l'allocation supplémentaire (les plafonds de ressources devant également être relevés en fonction de l'évolution du coût de la vie).

En fait, dès la fin de l'année 1956, le principe de l'affectation a été remis en cause par différentes dispositions législatives et finalement l'ordonnance du 30 décembre 1958 a abrogé l'article 12 (dernier alinéa) de la loi du 30 juin 1956.

Ce produit des impôts affectés devait, en effet, atteindre :

— en 1956 : 123 millions d'anciens francs ;

— en 1957 : 163 millions d'anciens francs ;

— en 1958 : 187 millions d'anciens francs.

Or, au lieu que ces sommes aient été versées au Fonds national de solidarité, chargé de les répartir entre les divers organismes et services liquidateurs, des crédits ont été chaque année ouverts (budget des charges communes, ministère des affaires économiques — chapitre intitulé : Application de la loi instituant un fonds national de solidarité).

les crédits se sont élevés :	les dépenses ordonnancées ont été les suivantes :
en 1956.. à 105 milliards.	— 70.706 millions d'anc. francs.
en 1957.. à 174 milliards.	— 169.535 millions d'anc. francs.
en 1958.. à 145 milliards.	— 133.408 millions d'anc. francs.
en 1959.. à 88 milliards.	— 61.515 millions d'anc. francs.
en 1960.. à 80 milliards.	— 89.146 millions d'anc. francs.

Depuis l'ordonnance du 31 décembre 1958 (loi de finances) le financement de l'allocation supplémentaire aux anciens salariés ressortissants du régime général est assuré par ce régime.

L'effectif des bénéficiaires éventuels avait été évalué, en 1956, à environ 4 millions et demi.

En réalité, le nombre des bénéficiaires a été sensiblement inférieur aux prévisions. Si, au 1er octobre 1961, le nombre total des demandes reçues depuis l'origine dépassait 4.260.000, 640.000 d'entre elles avaient été rejetées et 3.427.000 allocations avaient fait l'objet d'un premier paiement. Mais, à la même date, le nombre des allocations en cours de service ne s'élevait plus qu'à 2.403.000.

La proportion de rejets définitifs, particulièrement faible en ce qui concerne les salariés du régime général (3,2 % en moyenne), a été plus élevée pour les industriels et commerçants (8,4 %) et surtout pour les membres des professions libérales (11,6 %).

Il semble établi que la prise en considération de la créance alimentaire, la reprise sur les successions et les clauses relatives à l'estimation en capital des biens immobiliers pour le calcul des plafonds de ressources ont eu pour conséquence une rétention importante des demandes.

Le rapport du nombre de titulaires de l'allocation supplémentaire au nombre des retraités de chaque régime, et la comparaison avec la pension moyenne servie (tableau ci-dessous) dont le montant est largement inférieur, sauf pour les régimes spéciaux, confirme cette rétention des demandes.

TITULAIRES DU F. N. S. RETRAITES (1958).		PENSION MOYENNE EN 1958
	Pourcentage.	
Régime général	55	87.000 anciens francs.
Salariés agricoles	67	69.000 anciens francs.
Régimes spéciaux	5	301.000 anciens francs.
Artisans, commerçants	89	56.000 anciens francs.
Professions libérales	33	33.000 anciens francs.
Non-salariés agricoles	67	

Le nombre des bénéficiaires, d'abord stationnaire, tend aujourd'hui à décroître.

D. — *Organisation administrative et financière.*

Le Fonds de solidarité est un organisme public autonome placé sous la tutelle du ministère du travail, assisté en principe d'un comité consultatif composé de représentants de l'Etat et des régimes d'assurance-vieillesse.

Mais, c'est la Caisse des dépôts et consignations qui centralise et répartit les ressources entre les organismes ou services liquidateurs. En effet, l'allocation est versée par l'organisme liquidateur de l'avantage vieillesse principal.

La Caisse des dépôts verse à chaque régime (sauf le régime général, depuis 1959) des subventions destinées à permettre le paiement de l'allocation.

TABLEAU I

Régimes de base des salariés (fin 1960).

	ACTIFS (en milliers).	PRESTATAIRES (en milliers).		
		Total.	Droits propres.	Droits dérivés.
Régime général non agricole.	9.300	2.345	2.089	256
Régime agricole	1.164	240	220	20
Régimes spéciaux.				
Fonctionnaires civils de l'Etat (1)	800	(2) 408	(2) 266	142
Militaires de carrière (1)	343	(2) 478	(2) 351	127
Ouvriers de l'Etat	155	(2) 82	(2) 51	31
Agents permanents des collectivités locales	318	(2) 137	(2) 86	51
Marins	(3) 93	84	48	36
Entreprises minières et assimilées	284	(4) 314	199	115
S. N. C. F.	335	(2) 405	(2) 263	142
R. A. T. P.	34	(2) 37	(2) 26	11
Réseaux secondaires et tramways	20	(2) 37	(2) 26	11
Industries électriques et gazières	120	72	49	23
Clercs et employés de notaires.	25	6	4	2
Autres régimes spéciaux (5)	27	16	10	6
Total régimes spéciaux	2.554	2.076	1.379	697

(1) Au 31 décembre 1959.
(2) Y compris les pensionnés d'invalidité de tous âges.
(3) 132.000 marins immatriculés dont 93.000 embarqués au 1[er] janvier 1961.
(4) Dont 30.000 actifs titulaires d'une allocation ou d'une indemnité cumulable avec leur salaire.
(5) Evaluation.

TABLEAU II

Régimes complémentaires de salariés (fin 1959).

INSTITUTIONS (ou groupes d'institutions).	ACTIFS (En milliers.)	PRESTATAIRES (en milliers)		
		Total.	Assurés.	Conjoints et orphelins.
Union nationale des institutions de retraite des salariés (U. N. I. R. S.)	1.376	147	104	43
Régime des cadres (A. G. I. R. C.)	615	153	89	64
Association générale des retraites par répartition (A. G. R. R.)	206	40	28	12
Caisse de retraites interentreprises (C. R. I.)	104	8	5	3
Caisse générale interprofessionnelle de retraite pour salariés (C. G. I. S.)	62	7	6	1
Institution de retraites et de prévoyance des salariés (I. R. E. P. S.)	81	6	4	2
Chef d'ateliers et contremaîtres des industries des métaux (I. R. C. A. C. I. M.).	57	8	5	3
Caisse interprofessionnelle de retraite par répartition pour l'industrie et le commerce (C. I. R. R. I. C.)	67	13	9	4
Imprimerie du labeur et industries graphiques	91	12	10	2
Industries métallurgiques, mécaniques, électriques et connexes (I. R. P. S. I. M. M. E. C.)	145	37	22	15
Bâtiment et travaux publics (employés)	52	4	3	1
Industries agricoles et alimentaires (I. S. I. C. A.)	90	5	4	1
Banques	106	33	23	10
Organismes sociaux (C. P. P. O. S. S.)	74	9	6	3
Transports (C. A. R. C. E. P. T.).	63	2	1	1
Autres caisses recencées (300 environ)	576	107	82	25
Total	3.765 (1)	591 (2)	401	190

(1) Fin 1960, le nombre des cotisants était passé à plus de 5 millions compte tenu, notamment, du développement de l'U. N. I. R. S. (470.000 adhérents supplémentaires) et de la création d'une Caisse nationale de retraites des ouvriers du bâtiment et des travaux publics (857.000 adhérents fin 1960).
(2) Plus de 800.000 fin 1960 (notamment 150.000 pensionnés supplémentaires environ pour l'U. N. I. R. S.).

TABLEAU III

Régimes des non-salariés (fin 1960).

	ACTIFS (en milliers).	PRESTATAIRES (en milliers)		
		Total.	Droits propres.	Droits dérivés.
Professions artisanales........	576	(1) 171	132	39
Professions industrielles et commerciales	995	385	298	87
Professions libérales (2)......	(3) 150	(4) 45	24	21
Professions agricoles.........	(5) 3.652	1.015		
Fonds spécial........................		270		

(1) Non compris 31.000 conjoints d'allocataires titulaires d'une allocation en cette qualité.

(2) Y compris les avocats qui bénéficient d'un régime autonome.

(3) Dont 108.000 affiliés à un régime complémentaire.

(4) Non compris 7.000 conjoints d'allocataires titulaires d'une allocation en cette qualité.

(5) Dont 2.009.000 chefs d'entreprises et 1.643.000 membres de la famille.

CHAPITRE VI

AIDE ET ACTION SOCIALES EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES

INTRODUCTION

I. — Au titre de **l'aide sociale obligatoire** aux personnes âgées sont exposées les mesures mises en œuvre en application des dispositions législatives et réglementaires lorsque les conditions légales sont remplies.

L'intervention de telles mesures, qui auraient pu paraître superflues après le développement de la sécurité sociale et, notamment, de l'assurance vieillesse, demeure encore nécessaire en raison, d'une part, de l'insuffisance de certaines pensions et particulièrement des prestations dites non contributives (allocation aux vieux travailleurs salariés, allocation spéciale) ; d'autre part, des lacunes de cette législation qui ne participe pas au placement en établissement ou au placement familial.

II. — Pour appliquer cette législation, parfois pour la compléter ou même la devancer, les collectivités locales, les organismes de sécurité sociale et les œuvres privées ont été amenés à entreprendre toute une *action sociale*, tant sur le plan des services rendus que sur celui des investissements.

Ces interventions doivent être décrites complémentairement à celles de l'aide sociale au sens strict.

SECTION I

L'aide sociale obligatoire. — Conditions d'attribution.

Le droit des personnes âgées aux avantages de l'aide sociale est défini à la fois par des conditions générales de résidence, de nationalité, d'insuffisance de ressources, valables pour l'ensemble de la législation d'aide sociale et incluses dans le titre III du code de la famille et de l'aide sociale, et par des conditions particulières à leur état de personnes âgées, inscrites au chapitre V de ce même titre.

I. — CONDITIONS GÉNÉRALES

L'admission des intéressés à ces avantages est prononcée, après instruction individuelle d'une demande, par une commission administrative dont les décisions sont susceptibles de recours devant les instances juridictionnelles spécialisées.

La situation des intéressés n'entre pas seule en cause pour l'appréciation des conditions qui vont déclencher l'appareil administratif mais également celle de leurs débiteurs alimentaires.

Ces remarques préliminaires soulignent une différence essentielle de nature entre les prestations de sécurité sociale, correspondant à des droits considérés comme acquis par le versement de cotisations et liquidés automatiquement, et les avantages de l'aide sociale. Ajoutons que ceux-ci sont complémentaires des premiers.

II. — CONDITIONS D'AGE

L'aide sociale aux personnes âgées est ouverte aux personnes ayant 65 ans (ou 60 ans en cas d'incapacité reconnue par la commission d'admission à l'aide sociale siégeant avec, à titre consultatif, un médecin expert).

L'appréciation de l'inaptitude au titre de l'aide sociale se fait sans référence aux règles suivies par les organismes de sécurité sociale appréciant l'inaptitude au travail.

Formes de l'aide sociale.

L'aide sociale est accordée, soit à domicile, soit au titre d'un placement familial ou en établissement. Aux termes du code de la famille et de l'aide sociale, la seconde forme ne doit intervenir que lorsque la première ne peut aider utilement l'intéressé (article 164 du code de la famille et de l'aide sociale).

I. — L'AIDE A DOMICILE

Elle peut être assurée *en espèces* (allocation mensuelle, majoration pour aide constante d'une tierce personne, allocation de loyer) ou *en nature* (services ménagers à domicile, avantages et exonérations attachés à la possession de la carte sociale d'économiquement faible).

L'admission à ces différentes formes se fait sous condition d'insuffisance de ressources.

A. — *Aide financière.*

1° *Allocation d'aide sociale.* Elle comporte *l'allocation d'aide sociale* dont le taux annuel a été fixé à 500 NF.

Toutefois, en vertu du caractère subsidiaire de l'aide sociale et de la limite du plafond de ressources propres à cette législation : 864 NF par an, les vieillards admis au bénéfice de cette allocation n'en perçoivent qu'une fraction.

En effet :

1° Toute personne âgée, non bénéficiaire d'une pension contributive, perçoit en premier lieu *l'allocation spéciale*, au taux minimum fixé par l'article 652 du code de la sécurité sociale, soit 312 NF par an (voir chapitre V du présent rapport. — 1re partie. — Section V) ;

2° A l'allocation spéciale qui constitue, au sens de la loi du 30 juin 1956 sur le fonds national de solidarité, un « avantage vieillesse » s'ajoute *l'allocation supplémentaire* du fonds national de solidarité au taux de 312 NF également ;

3° Le vieillard admis au bénéfice de *l'aide sociale* ne peut donc recevoir à ce titre qu'une indemnité différentielle, égale à la différence entre le plafond de ressources applicable en matière d'aide sociale (864 NF) et le montant cumulé de l'allocation spéciale et de l'allocation supplémentaire, soit :

864 NF — (312 + 312) = 240 NF.

S'ajoutent à cette somme les compléments de l'allocation du fonds national de solidarité, portés en janvier 1961 à 108 NF par an et à 208 NF pour les vieillards de 75 ans et plus, qui sont accordés sans considération de plafond de ressources.

Au total, les personnes âgées les plus déshéritées reçoivent, actuellement, mais au moyen de la superposition des législations :

— de l'allocation spéciale,
— du fonds national de solidarité,
— et enfin de l'aide sociale

un total annuel de 972 NF (1.072 NF au-delà de 75 ans).

Il résulte, au surplus, de cette combinaison des législations que les intéressés doivent présenter trois demandes distinctes faisant l'objet de décisions prises par des organimes différents et selon des critères d'application de ressources également différents.

En 1959, le nombre des bénéficiaires de l'allocation d'aide sociale s'élevait à 55.281. Les dépenses en résultant se sont élevées à : 1.263 millions d'anciens francs environ.

2° *Majoration spéciale pour aide constante d'une tierce personne :*

L'allocation précédente peut être majorée en faveur des personnes âgées dont l'état de santé nécessite l'aide constante d'une tierce personne. Son taux varie entre 384 et 600 NF, selon l'état du postulant dont l'appréciation, réservée à la commission d'admission complétée à titre consultatif d'un médecin expert, est assez souple.

Les plafonds de ressources relatifs aux différentes formes d'aide à domicile sont relevés du montant de la majoration accordée.

En 1959, 3.564 personnes âgées ont bénéficié de cette majoration. Le coût de cette forme d'aide sociale a été de 159 millions d'anciens francs environ.

3° *Carte sociale des « économiquement faibles » :*

L'attribution de cette carte, qui, en dépit de la confusion qui a pu s'établir dans la terminologie, ne donne droit, par elle-même, à aucune allocation en espèces, n'est, en principe, destinée qu'à faire la preuve de l'indigence pour obtenir la reconnaissance de certains droits et permettre l'octroi d'avantages particuliers à ceux qui en sont titulaires.

Les conditions d'attribution tiennent aux ressources : le plafond actuel est de 1.352 NF par an, relevé le cas échéant du montant de la majoration spéciale pour assistance d'une tierce personne et de l'allocation de loyer ;

La délivrance de la carte sociale donne droit :

— à l'inscription sur la liste d'aide médicale, dans la mesure où une décision simultanée mais distincte de la commission d'admission le précise ;

— à l'inscription aux foyers-restaurants et à la gratuité totale ou partielle des repas dans les mêmes conditions, c'est-à-dire si la commission d'admission le décide expressément.

La possession de la carte vaut, d'autre part, constatation de l'indigence pour l'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire.

Enfin, le bénéfice d'avantages accessoires prévus par voie législative ou réglementaire est attaché à la possession de la carte d'économiquement faible.

Ces avantages sont actuellement sur le plan national :

a) Un voyage annuel sur le réseau de la Société nationale des chemins de fer français, aux conditions des voyages de congés payés (art. 162 du code de la famille et de l'aide sociale) ;

b) Exonération de la redevance pour l'usage de postes radiophoniques (loi du 22 mai 1955) ;

c) Exonération de la contribution foncière des propriétés bâties pour l'immeuble habité par le titulaire de la carte dont il est propriétaire ou usufruitier (loi du 7 février 1953, article 36) ;

d) Exonération des redevances de location et d'entretien des compteurs électriques (arrêté du 21 mai 1957) ;

4° *Allocation de loyer :*

Cette allocation, qui a été substituée à l'allocation compensatrice des augmentations de loyer en ce qui concerne les personnes âgées, est attribuée sous condition que les ressources ne dépassent pas le plafond de 2.010 NF par an (plafond relevé, le cas échéant, du montant de la majoration spéciale pour assistance d'une tierce personne).

Les autres conditions exigées tiennent :

— à la qualité de locataire ou occupant à titre onéreux d'un local à usage exclusif d'habitation ;

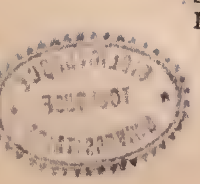
— le postulant doit y vivre seul, ou avec son conjoint ou une plusieurs personnes soit à sa charge, soit satisfaisant aux mêmes conditions de ressources que lui-même ;

— le local en question doit être occupé suffisamment au sens de la loi ;

Le montant annuel de l'allocation est égal à 75 p. 100 du loyer principal supporté par le bénéficiaire, dans la limite d'un loyer maximum de 1.200 NF par an, chiffre majoré de 33 p. 100 lorsque le logement est occupé par plus de deux personnes.

B. — *Aide ménagère à domicile.*

La majoration spéciale pour aide constante d'une tierce personne, aide en espèces, peut se transformer en aide en nature. Le décret du 7 janvier 1959 a prévu que, sur décision de la



commission, cette majoration spéciale pouvait être accordée, pour tout ou partie, sous forme de services à domicile, dans les communes où un tel service a été organisé.

Il n'existe pas, jusqu'à présent, d'obligation de création de ces services. Ceux qui fonctionnent actuellement sont, dans la plupart des cas, dus à l'initiative privée.

Les conditions imposées à la *participation obligatoire* des collectivités d'aide sociale à cette aide en nature tiennent, d'une part, à la reconnaissance d'un état justifiant l'aide constante d'une tierce personne, d'autre part, au maximum de la dépense afférente à l'aide ménagère, qui ne peut dépasser le taux de la majoration spéciale.

Ces limitations restreignent l'efficacité de la mesure.

En ce qui concerne la première de ces limitations, son importance dépend de la jurisprudence des commissions d'aide sociale pour l'appréciation de l'état des personnes âgées justifiant l'aide constante d'une tierce personne. Une circulaire du ministre de la santé publique, du 18 janvier 1960, a recommandé une position libérale, mais celle-ci demeure sujette à l'interprétation juridictionnelle.

La seconde limitation est plus impérative. Or le taux maximum de la majoration (60 NF) ne permet d'assurer annuellement que 200 heures d'aide ménagère, c'est-à-dire moins d'une heure par jour.

II. — Le placement des personnes agées au titre de l'aide sociale

Supplétivement à l'aide à domicile, qui ne convient qu'aux personnes âgées dont la validité est suffisante pour leur permettre de mener une existence relativement indépendante, peut intervenir, sur la demande des intéressés, l'aide sociale sous forme de placement, soit en institution, soit chez des particuliers.

A. — *Placement en établissements publics Hospices et maisons de retraite.*

Traditionnellement, et depuis la loi du 7 août 1851, qui ne prévoyait que cette seule mesure d'assistance pour les vieillards indigents, le placement se fait dans les hospices.

La loi du 14 juillet 1905, relative à la fois aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, a maintenu le rassemblement, dans ces mêmes établissements, de ces trois catégories de personnes.

L'article 678 du code de la santé publique, modifié par l'ordonnance du 18 décembre 1958, prévoit, à côté des hospices, la création de maisons de retraite publiques, réservées aux seuls vieillards.

Le placement en hospice ou maison de retraite comporte l'ensemble de l'entretien de la personne âgée.

Sur décision de la commission d'admission l'aide sociale prend à sa charge la différence entre le montant de la dépense de placement (prix de journée) et les ressources dont dispose l'intéressé, à titre personnel ou au titre de la créance alimentaire dont sont éventuellement tenus ses débiteurs d'aliments.

Toutefois, l'article 142 du code de l'aide sociale impose à la personne placée l'obligation d'affecter au remboursement des frais de placement 90 p. 100 desdites ressources. Les 10 p. 100 restants sont laissés à la disposition du vieillard comme argent de poche.

B. — *Placement en établissements privés.*

a) Un tel placement n'est légalement possible qu'en cas d'insuffisance des établissements publics ;

b) Une convention doit être passée avec le département pour que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent y être reçus. Dans ce cas, les conditions de placement sont les mêmes que dans les établissements publics ;

c) Lorsque l'établissement n'est pas conventionné, les services d'aide sociale peuvent néanmoins intervenir lorsque l'intéressé y a séjourné pendant cinq ans à titre payant et que ses ressources sont devenues insuffisantes. La participation des collectivités ne peut cependant dépasser ce qu'elle aurait atteint dans un établissement public.

L'établissement privé peut revêtir la forme d'hospice ou de maison de retraite.

C. — *Placement en logement-foyer.*

Le placement en établissements, au titre de l'aide sociale, peut, dans le cadre des logements-foyers, ne comporter, en application du décret du 2 septembre 1954, que la prise en charge du logement et de ses accessoires (chauffage, éclairage). L'utilisation de certains services collectifs (restaurant, aide ménagère et soins à domicile) demeure une possibilité comme pour les personnes vivant individuellement. Les dépenses de placement qui correspondent en ce cas à la charge du logement et de ses accessoires sont assurés par l'aide sociale mais la retenue, à concurrence de 90 p. 100 des ressources de l'intéressé (y compris la créance alimentaire, le cas échéant) ne s'effectue que sur la fraction de ces ressources dépassant une limite fixée par arrêté préfectoral. Cette limite ne peut, en aucun cas, être inférieure au plafond de ressources fixé pour l'attribution de l'allocation d'aide sociale en espèces (864 NF par an).

Cette forme de placement, récente, est encore très peu pratiquée.

D. — *Hospitalisation.*

Les personnes âgées atteintes d'affection aiguë sont reçues dans les hôpitaux au même titre que l'ensemble des autres malades. Lorsqu'elles sont dénuées de ressources suffisantes, elles bénéficient de l'aide médicale gratuite, totale ou partielle, dans les conditions prévues par la législation d'assistance.

E. — *Placement familial.*

Les personnes âgées peuvent également être placées chez des particuliers. Le montant de la pension versée par les collectivités publiques, fixé par la commission d'admission, tient compte de l'état de la personne âgée et de ses ressources. Il ne peut être inférieur au taux de l'allocation admissible ni supérieur

au prix de journée le moins élevé des hospices du département. L'intéressé ainsi placé bénéficie de l'argent de poche comme s'il était hospitalisé et, éventuellement, d'un pécule en contrepartie des services qu'il peut rendre.

Section II

L'action sociale.

Indépendamment de l'aide sociale légalement obligatoire, des services d'action sociale sont organisés, à titre facultatif, soit par les collectivités publiques (communes et bureaux d'aide sociale, essentiellement), soit par les organismes d'assurance vieillesse, soit enfin par les œuvres et institutions privées.

Formes de l'action sociale

Il convient de distinguer, tout d'abord, les manifestations épisodiques qui se traduisent par des distributions de vivres, de vêtements, d'allocation de bons de charbon, des formes plus régulières de l'action sociale : accueil journalier dans des foyers de vieillards, organisation de restaurants, visites et aide ménagère à domicile, clubs culturels, organisation des loisirs et des vacances.

Le nombre et la répartition géographique de ces services sociaux ne sont pas, actuellement, fonction de l'importance de la population âgée, mais dépendent des initiatives prises, tant par les collectivités publiques que par les œuvres privées. Aucune obligation légale n'a été encore imposée pour leur création.

1° *Foyers-restaurants pour personnes âgées :*

Ces foyers, encore trop peu nombreux, offrent aux vieillards la possibilité de prendre sur place, chaque jour, un repas complet et d'emporter, chez eux, un repas chaud à consommer le soir. Certains comportent une salle d'accueil où les personnes âgées peuvent s'occuper ou prendre du repos.

L'enquête faite par le ministère de la santé publique et de la population a permis d'en dénombrer, au total, 702.

Sur ce chiffre, 172 foyers se bornent à servir des collations et à offrir des possibilités de repos ou d'occupation. La plus grande partie (530) distribue des repas quotidiens à 33.161 rationnaires :

224 sont gérés par les bureaux d'aide sociale ;
125 par les communes ;
181 ressortissent à l'initiative privée.

2° *Aide ménagère à domicile :*

Le recensement de ces services révèle une participation très inégale entre les œuvres privées et les collectivités publiques.

On compte au total 155 services :

— 54, soit 40 p. 100, sont gérés par des œuvres confessionnelles ;

— 34, soit 25 p. 100, sont gérés par des associations familiales ou des associations de travailleuses familiales (surtout en milieu rural).

Des œuvres privées laïques spécialisées dans l'aide à domicile aux vieillards sont au nombre de 27, soit 20 p. 100 du total.

Dans le secteur public et parapublic, on trouve 9 services directement gérés par les bureaux d'aide sociale ou les municipalités, mais il faut relever que 38 conventions ont été passées avec d'autres organismes.

La situation est comparable pour les caisses vieillesse de sécurité sociale qui ne gèrent directement que 2 services sur 135, mais ont passé 64 conventions avec des œuvres privées.

Enfin la Croix-Rouge dispose de 7 services. Les fédérations de vieux travailleurs et les syndicats professionnels (F. O.) gèrent 2 services.

Une formule assez fréquemment utilisée consiste dans la gestion d'un service d'aide ménagère par un comité ou une association groupant plusieurs œuvres ; chacune d'elles apporte la contribution qui relève de sa vocation propre, qu'il s'agisse d'aide ménagère proprement dite, de visites ou même de soins à domicile.

Quant au nombre des interventions annuellement pratiquées, il est impossible de les connaître, sur le plan national, alors surtout que beaucoup des services existants sont polyvalents et s'adressent aussi bien aux familles qu'aux vieillards.

3° En dehors de l'aide ménagère, il existe une seconde forme d'assistance aux personnes âgées : les services de *soins à domicile*. Il est apparu qu'il pouvait être très intéressant, pour le vieillard isolé, de le maintenir chez lui quand il est frappé par une affection relativement bénigne mais qui le contraindrait, du fait de son isolement, à une hospitalisation susceptible de provoquer un choc psychologique très pénible pour des personnes d'un grand âge.

De nombreuses œuvres privées se sont préoccupées de ce problème. Leur intervention se fait souvent en coordination entre plusieurs organismes : dispensaires, œuvres de soins à domicile disposant d'infirmières, service social organisé dans un quartier. S'y ajoute généralement un service d'aide ménagère à domicile, si bien que pendant la durée de sa maladie, le vieillard reçoit des soins médicaux et, de plus, l'œuvre assure l'entretien du logis, le service des repas, le service d'hygiène du malade, etc.

Ces réalisations sont particulièrement intéressantes, à la fois psychologiquement pour les personnes âgées qui, ainsi, ne perdent pas le rythme de leurs habitudes et sont vite réinsérées dans la vie de quartier — et parce qu'elles offrent l'avantage d'être moins onéreuses pour la collectivité, la durée de prise en charge étant en général moins longue. Une statistique portant sur une campagne d'hiver pour le service des soins à domicile à Lyon a permis de constater que la durée moyenne d'hospitalisation d'un vieillard était de vingt et un jours, celle des soins à domicile était limitée à neuf jours.

Des services de cette nature existent dans vingt-deux départements, mais il n'a pas été possible de dénombrer l'effectif des personnes assistées.

4° *Organisation des vacances des personnes âgées :*

Cette activité, qui commence seulement à se développer, est essentiellement le fait d'œuvres privées qui organisent soit le placement, en accord avec des syndicats d'hôteliers, de personnes âgées, hébergées alors comme des « clients » ordinaires, soit la prise en charge de groupes de vieillards dont le transport et l'hébergement collectif est assuré, dans un hôtel loué à cette fin ou dans une maison d'accueil gérée par l'œuvre.

5° *Œuvres diverses :*

Enfin, il existe un nombre très important, et qui échappe à toute statistique de petites œuvres de quartier qui, dans les villes, assurent des visites à domicile à des vieillards et organisent la distribution de colis (vivres et vêtements).

***

Il est caractéristique que, si l'on excepte certaines petites maisons de retraite situées dans les chefs-lieux de cantons ruraux, l'ensemble des activités sociales, notamment d'initiative privée, au profit des personnes âgées est essentiellement de type urbain. En milieu rural, il faut néanmoins signaler l'intervention d'œuvres dépendant de la Confédération nationale des familles rurales qui partagent leur aide entre les mères de famille et les vieillards isolés, sous la responsabilité d'associations familiales.

Enfin, une activité d'assistance aux personnes âgées s'est développée assez récemment de la part des caisses vieillesse du régime général et de la Caisse nationale de sécurité sociale. Le décret du 25 septembre 1959 a créé, à cette fin, le fonds d'action sociale vieillesse, et la Caisse nationale a établi un programme de financement, orienté essentiellement vers la construction de logements et de maisons de retraite adaptés aux normes actuelles, la part réglementairement réservée aux autres formes d'action sociale étant très faible.

De même les caisses de retraite des régimes complémentaires, et notamment des cadres, se préoccupent de l'aide à leurs ressortissants âgés ; elles se sont orientées tout d'abord vers une activité de secours, mais, de plus en plus, se préoccupent du financement direct de la construction de logements pour personnes âgées ou s'associent à des programmes de construction d'ensembles locatifs. De plus, les caisses de cadres ont organisé un service de bourses de vacances.

SECTION III.

Etat actuel de l'équipement dans le domaine du placement.

SECTEUR PUBLIC

L'inspection générale du ministère de la santé publique et de la population a, en 1960, dénombré 1.879 établissements ; ce chiffre comprend les hospices autonomes, sections d'hospices et maisons de retraite.

La capacité totale de ces établissements atteint, selon le rapport présenté pour le III° plan d'équipement hospitalier : 180.528 lits. Toutefois, compte tenu de l'utilisation d'une partie de ces lits, notamment pour les infirmes adultes, c'est seulement à 152.505 qu'on évalue le nombre des places disponibles pour les personnes âgées.

Etablissements privés

Il en existe près de 1.100, disposant d'une capacité globale de 65.947 lits y compris les établissements des Petites Sœurs des Pauvres.

Le nombre total de lits, dans les deux secteurs, s'élève donc à 218.000, qui représente 41 p. 1.000 de la population âgée de 65 ans et plus.

Toutefois, la répartition géographique des lits disponibles est fort inégale et ne correspond pas à la réalité des besoins exprimés. Certains départements, comme le Pas-de-Calais, la Moselle, la Corse ou l'Ariège, souffrent d'un sous-équipement important, avec des proportions de lits variant de 7 p. 1.000 en Corse à 22 p. 1.000 dans le Pas-de-Calais.

Le coefficient d'occupation des lits d'hospice et de maison de retraite avoisine 100 p. 100. Cette situation explique que des vieillards qui ne relèvent plus de la thérapeutique active soient gardés à l'hôpital, par seul souci humanitaire, faute d'avoir pu trouver place en hospice ou en maison de retraite. Enfin, les délais d'admission sont parfois très longs (2 mois à 3 ans dans certains établissements de la région parisienne).

L'appréciation qualitative des établissements — publics et privés — sera examinée dans la seconde partie du présent rapport (chapitre III : Aide et action sociale).

Notons toutefois que les conditions d'hébergement des vieillards dans les hospices publics sont souvent déplorables, non seulement en raison de la cohabitation, voire de la promiscuité qui y règne (valides, grabataires et infirmes), mais en raison de la concentration excessive, notamment dans la région parisienne où certains établissements comportent plus de 1.000 lits. La vétusté des immeubles, de l'équipement, des installations sanitaires, l'insuffisance de la surveillance médicale (37 p. 100 seulement des hospices disposent d'un cabinet médical ; 20 p. 100 d'une salle d'examen) sont notoires. Dans le secteur privé, les conditions d'hébergement sont, en général, plus favorables : la concentration y est moins fréquente, les lits offerts par les établissements privés sont répartis en un nombre relativement plus élevé de petits établissements, dans lesquels le cadre de vie a un caractère plus « familial » et la proportion des places en chambre y est plus importante que dans le secteur public (1/3 environ pour les chambres individuelles et à 2 lits).

***

Quant aux logements-foyers, il s'agit d'une formule d'hébergement encore récente. Les réalisations sont peu nombreuses. Certaines constituent d'indiscutables réussites, comme « Ma Demeure » à Lyon où les personnes âgées, accueillies en ménage ou isolément, disposent de petits logements, « personnalisés », où elles peuvent apporter, si elles le désirent, leur propre mobilier, recevoir des visites. Des services collectifs : foyer-restaurant, service de lavage et blanchissage, de pédicurie, atelier de bricolage pour hommes complètent ces organisations-pilotes.

Tableau des effectifs des bénéficiaires et des dépenses d'aide sociale

Bénéficiaires des différentes formes d'aide sociale aux personnes âgées pour la métropole en 1959 *et dépenses en résultant au* 15 *octobre* 1961.

A. — A domicile.

	NOMBRE des bénéficiaires.	COUT (anciens francs.)
Allocation principale	55.281	1.262.635.438
Majoration pour tierce personne.	3.564	159.070.384
Allocation compensatrice d'augmentation de loyer	115.586	1.415.872.818
Carte sociale	609.327	
Bénéficiaires des repas (1)	8.099	224.016.060
Frais d'expertise, transport et inhumation (y compris les personnes hébergées)		14.616.300
		3.076.211.000

(1) Dont les dépenses sont réparties entre les trois collectivités d'aide sociale.

B. — En établissements.

	NOMBRE des personnes âgées placées au titre de l'aide sociale.	COUT (anciens francs.)
Etablissements publics	131.712	21.175.189.223
Etablissements privés	14.761	2.714.168.628
Placement familial	1.591	126.422.587
	148.064	24.015.780.438

Dépense totale.. 3.076.211.000 + 24.015.780.438 = 27.091.991.438

Part de l'Etat	33,70 %	= 9.115.006.901
Part des départements	34,20 %	= 9.262.155.528
Part des communes	32,10 %	= 8.714.829.009

CHAPITRE VII

DONNEES PSYCHOLOGIQUES ET SOCIALES DE LA SITUATION DES PERSONNES AGEES

Après avoir étudié la situation des travailleurs âgés au regard de l'emploi et les conditions dans lesquelles fonctionnent actuellement les multiples régimes de retraite, il importe de savoir quel est le comportement des Français devant la vieillesse, de définir leurs réactions psychologiques, compte tenu tout à la fois de leurs conditions d'existence matérielle et des catégories sociales auxquelles ils appartiennent.

La cessation de l'activité professionnelle, la rupture avec la vie active, les approches du vieillissement impliquent une adaptation difficile et souvent même douloureuse.

⁂

SECTION I

Le comportement devant la retraite.

I. — Il est peu fréquent que le travailleur vieillissant ou âgé, ait, lui-même, une conscience claire de la dégradation progressive de ses aptitudes. C'est au moment précis où il cesse son activité professionnelle qu'il se trouve confronté brutalement avec une réalité qu'il a, antérieurement imaginée sous un aspect différent.

Dans les années qui précèdent l'âge de la retraite, l'individu aspire généralement au repos ; la retraite lui apparaît à la fois comme une « récompense » due au terme de la carrière, et, dans beaucoup de cas, comme une libération des contraintes et de la dépendance du travail. La pension est regardée comme « une créance », acquise sur la société moyennant le versement des cotisations prélevées sur le salaire ou le traitement, et la contrepartie subconsciente de la solidarité familiale, dont la notion s'est affaiblie.

Cet état d'esprit se traduit par la sensibilisation extrême des Français à tout projet de recul éventuel de l'âge d'ouverture du droit à pension ainsi que l'ont démontré les enquêtes faites (en 1948 et en 1956) par l'Institut national d'études démographiques et plus encore les mouvements de grève de l'été 1953.

Ce sentiment général a été confirmé par le sondage de l'opinion publique réalisé en 1961 par l'I. F. O. P. (46 p. 100 des personnes interrogées ont déclaré envisager « avec satisfaction » leur accession prochaine à la retraite, alors que 30 p. 100 seulement d'entre elles témoignaient une certaine appréhension à cet égard).

II. — C'est un sentiment tout différent qu'expriment au contraire les retraités dont la psychologie est vraiment marquée par la conscience de leur inutilité sociale et dont les réactions traduisent l'ennui et les difficultés d'adaptation à l'inactivité. Ce phénomène n'a pas seulement été signalé par les sociologues (Tréanton, Revue française du travail 1958), il se dégage également de l'enquête de l'Institut d'opinion publique.

Cette réaction est d'ailleurs plus fréquente et mieux marquée chez les anciens cadres et travailleurs intellectuels que parmi les anciens manuels.

On peut ainsi mesurer l'importance de deux facteurs, qui contribuent à faciliter l'adaptation du retraité à sa nouvelle condition :

1° La poursuite d'une certaine activité professionnelle, même partielle, ou, pour le moins, d'une occupation, contribue puissamment à l'équilibre psychologique des intéressés. Selon l'enquête d'opinion, deux sur trois des personnes devenues inactives après soixante ans ont déclaré avoir repris une activité, non pas seulement en vue de se procurer un complément de ressources nécessaires, mais parce qu'elles en ressentaient le besoin sur le plan psychologique.

Le *travail-occupation* donne un sens à l'existence quotidienne et permet de surmonter ou de mieux tolérer les manifestations du vieillissement physiologique ;

2° S'il n'est pas possible d'affirmer, en l'état de nos connaissances, que l'adaptation à la retraite procède essentiellement de l'équilibre réalisé dès l'âge adulte entre l'activité professionnelle et les autres sujets d'intérêt, il n'en demeure pas moins que ceux qui, dans le cours de leur vie, ont su réserver une partie de leur temps à des occupations non strictement professionnelles sont mieux armés que les autres pour affronter l'inactivité ; les sociologues ont constaté l'importance que revêtent à cet égard les occupations extra-professionnelles ou « violons d'Ingres ».

En effet, les loisirs n'ont pas pour les personnes âgées le même sens que pour les adultes actifs. Il ne s'agit plus pour elles de se distraire du travail, mais de trouver un sens à la vie de chaque jour. C'est ainsi que, selon l'enquête de l'I. F. O. P. sur les activités journalières des retraités : bricolage et jardinage, écoute de la radio, lecture des journaux ou revues, sont parmi les dérivatifs les plus importants. Il convient également d'observer que les personnes âgées trouvent, soit dans leurs loisirs, soit dans leurs occupations, un moyen de conserver le contact avec le monde qui les entoure.

Toutefois, il ne semble pas que l'adaptation à l'inactivité soit un phénomène général. Aussi bien les dépenses de loisirs des personnes âgées ne représentent-elles qu'une part très faible de leur consommation : 3 p. 100 du budget des isolés : 5 p. 100 chez les ménages comportant au moins une personne de 70 ans ou plus contre 6 p. 100 pour l'ensemble de la population, ce qui s'explique par la modicité des ressources dont disposent les gens âgés. D'autre part, les principales occupations et distractions relevées par l'enquête de l'I. F. O. P. ne permettent guère en général aux intéressés d'atteindre le but qu'ils se proposent.

Le plus souvent, c'est une impression de vide mental et d'une certaine stérilité sociale qui frappe les personnes appelées à côtoyer les gens âgés, notamment les assistantes sociales. De même est-il frappant de constater que ceux-ci ne se consacrent que fort peu à des activités désintéressées (activités culturelle, sociale ou syndicale).

Enfin, l'âge accentue leur défaut de mobilité et, si le sondage d'opinion de l'I. F. O. P. relève que plus de la moitié des personnes interrogées ont vécu au moins quelques jours hors de leur résidence habituelle, au cours de l'année précédente, ces données paraissent, si on les confronte avec certaines enquêtes de l'I. N. S. E. E., sujettes à caution. A la vérité, les personnes âgées éprouvent une appréhension certaine à la pensée de quitter leur domicile ; les voyages — dans la mesure d'ailleurs où elles auraient les moyens de les entreprendre — leur apparaissent souvent comme des aventures.

Certes, cette attitude est influencée par le niveau de vie insuffisant des gens âgés. Mais il faut également relever, d'autre part, la carence à peu près totale de tout effort coordonné en vue de la préparation psychologique à la retraite, les lacunes de l'action sociale sur ce plan, l'insuffisance d'adaptation au *travail-occupation* dont souffre actuellement cette partie de la population.

Section II

Le problème de l'insécurité.

Compte tenu de l'absence de toute préparation psychologique au vieillissement, le sentiment qui domine également chez les personnes âgées est celui de l'insécurité. Il est vrai que l'affaiblissement progressif de la vigueur physique et la dégradation lente des aptitudes mentales engendrent par eux-mêmes une réaction d'anxiété.

Après 60 ans, plus de la moitié des gens âgés se considèrent comme étant en mauvaise ou en très mauvaise santé. Ce sentiment ne correspond pas toujours à la réalité, en ce sens qu'abstraction faite des affections caractérisées, il traduit essentiellement un réflexe de crainte devant le processus et les manifestations du vieillissement. Aussi est-ce le plus souvent par méconnaissance de l'hygiène adaptée à leur condition que les personnes âgées aggravent elles-mêmes leur situation.

Un autre facteur, purement objectif, intervient dans la création de ce climat anxieux. C'est l'insuffisance des revenus qui engendre la « crainte de manquer » si répandue chez les vieillards.

Cette réaction est souvent engendrée ou aggravée par le fait que les intéressés parvenus à l'âge de la retraite ne connaissent pas à l'avance, en l'état actuel des réglementations, le montant, même approximatif, de la pension sur laquelle ils pourront compter. Les lenteurs de la liquidation des retraites, la complexité des formalités administratives préalable à l'octroi des allocations non contributives ou de l'aide sociale, enfin, le sentiment d'avoir à « réclamer » ce que les intéressés considèrent comme un dû les conduisent à se replier sur eux-mêmes

ou même à développer un complexe d'aggressivité et de ressentiment. Ces réactions ont été unanimement constatées par les assistantes sociales, ainsi que par les autres personnes que leurs fonctions mettent en contact les vieillards.

Si, selon l'enquête de l'I. F. O. P., l'insatisfaction procédant de l'insuffisance des ressources ne paraît être exprimée que par une minorité de personnes âgées, il semble que les résultats de l'enquête, sur ce point, aient été altérés par le sentiment de résignation et de repli sur eux-mêmes des intéressés.

Il reste que, dans ce domaine, le défaut d'information et la lourdeur des procédures administratives influent dans un sens nettement défavorable sur la psychologie de la population âgée.

Dans le même sens, intervient la préoccupation de la sécurité du logement.

Si la majorité des vieillards ne marque pas le désir de disposer de logements mieux adaptés à leur état, alors même qu'ils vivent dans les conditions les plus défavorables, c'est non seulement en raison de leur attachement à leur cadre de vie habituel, mais aussi parce qu'ils redoutent, avant tout, de ne pouvoir trouver une nouvelle résidence.

La pratique des « congés mortuaires » systématiquement notifiés, dans les grandes villes, aux vieillards isolés, par leurs propriétaires ou gérants, pour éviter la reprise de leur logement par leurs héritiers, aggrave ce sentiment d'insécurité.

Section III

L'indépendance des personnes âgées.

Bien que généralement mal adaptées à leur condition et souffrant d'un manque de ressources financières, les personnes âgées attachent le plus grand prix à leur indépendance de vie et expriment en très grande majorité leur désir de continuer à vivre dans le cadre qu'elles ont connu et auquel elles sont habituées. Elles marquent donc leur préférence pour la solution du logement individuel et leurs préoccupations, en matière d'emploi de leurs revenus, portent d'abord sur l'aménagement et l'équipement de leur logement.

La cohabitation avec leur famille et particulièrement leurs enfants, ne paraît plus aujourd'hui compatible ni avec leur état d'esprit ni avec les conditions de fait de la vie moderne, au moins dans les villes. Le vieillard est souvent plus aisément disposé à supporter les difficultés et les charges que lui impose l'entretien de son logement, que les obstacles psychologiques de la vie quotidienne avec ses enfants.

Lorsque, par suite d'une maladie ou d'une incapacité temporaire, il se résout à être hospitalisé, il exprime avant tout le désir de rentrer chez lui le plus rapidement possible.

Plus encore est-il hostile à l'existence collective des hospices et des maisons de retraite. Les trois quarts des personnes âgées se refusent à envisager l'éventualité d'un placement et celles qui se résignent à une telle solution n'y sont poussées, en général, que par leur invalidité ou leur extrême dénuement.

C'est d'ailleurs pour la catégorie des femmes âgées, isolées et dépourvues de ressources, que la maison de retraite constitue l'ultime recours sans d'ailleurs qu'elles l'envisagent autrement qu'avec résignation.

Toutefois, si le souci de préserver le plus longtemps possible leur indépendance anime les vieillards, la diminution de leurs forces physiques les conduit souvent à négliger, voire même à renoncer à l'entretien de leur logement, à se replier intégralement sur eux-mêmes.

C'est que, jusqu'à présent, l'aide à domicile, et notamment l'aide ménagère, est trop parcimonieusement dispensée aussi bien qu'assujettie à des conditions trop rigoureuses.

SECTION IV

Le problème des relations entre générations.

Si les personnes âgées défendent leur indépendance, elles n'en comptent pas moins, lorsqu'elles en ont une, sur leur famille.

Mais leur place dans le milieu familial n'est plus, à l'heure actuelle, clairement définie. En premier lieu, si la cohabitation présente certains avantages, lorsque tout au moins elle n'est pas imposée par les circonstances (le vieillard se sent plus utile, les questions matérielles d'entretien du logement ne se posent plus en termes dramatiques, il se sent également mieux protégé), il est pourtant avéré que cette cohabitation est devenue une solution relativement exceptionnelle, à la fois pour des raisons sociales et pour des motifs psychologiques :

— raisons sociales, d'abord, exiguité des logements, ressources insuffisantes, séparation des générations beaucoup plus nette aujourd'hui que dans le passé ;

— mais également, motifs psychologiques ; les jeunes, de leur côté revendiquent pour eux-mêmes l'indépendance et, quoique leur attitude devant la cohabitation ne soit pas exempte d'un certain sentiment de culpabilité, il est de fait que les conditions de vie auxquelles ils sont attachés s'accomodent mal de la présence permanente d'un vieilard au domicile familial.

Quant aux personnes âgées, elles entendent échapper à la « tutelle des jeunes », maintenir leur propre rythme de vie, éviter les mésententes.

Il en résulte que lorsque la cohabitation s'est imposée par nécessité, les conflits sont relativement fréquents, bien que le vieillard puisse rendre certains services au sein de sa famille.

En réalité, le problème de la cohabitation paraît devoir être envisagé exclusivement sous l'angle du choix volontaire de part et d'autre. Selon l'enquête de l'I. F. O. P., 80 p. 100 des personnes consultées en rejettent le principe et sur les 14 p. 100 qui pratiquent effectivement cette formule, la majorité souhaiterait habiter séparément. Certes, la sincérité des réponses fournies aux enquêteurs, peut-elle, dans certains cas, se trouver altérée par les conditions mêmes de la cohabitation familiale, mais il demeure que cette solution peu souhaitée, ne se justifie guère que dans la mesure où elle permet, notamment, le travail de la mère de famille, le vieillard recueilli pouvant assurer la garde des jeunes enfants.

La meilleure solution consiste, pour les personnes âgées ayant des enfants vivant dans la même localité qu'eux, à conserver un logement indépendant mais à organiser leur existence en fonction de contacts familiaux suffisamment fréquents ; les relations avec les enfants et les petits-enfants créent une donnée positive qui contribue à l'équilibre du vieillard et permet non seulement de sauvegarder un centre d'intérêt mais d'associer le vieillard, dans une certaine mesure, à la vie des générations jeunes, sans le fatiguer ni lui imposer un rythme d'existence qu'il ne pourrait supporter.

SECTION V

Les personnes âgées dans la collectivité nationale.

L'une des causes, et en même temps l'une des conséquences, du défaut d'une politique de la vieillesse en France réside sans doute dans le fait que la population âgée ne dispose pas de moyens d'expression spécifique par l'intermédiaire de groupements organisés. La population âgée n'a en réalité nullement conscience ni de son importance numérique, ni des problèmes qui se posent à elle. Le vieillissement se traduit par un phénomène d'involution et du repli sur soi-même, qui explique, dans une large mesure, ce comportement passif.

A plus forte raison, les personnes âgées ne défendent-elles pas collectivement leurs propres intérêts et ne participent-elles, sauf exceptions individuelles, que dans une faible mesure aux activités collectives, qu'elles soient politiques ou sociales.

Certes, il existe certains groupements ou associations, dont l'influence est d'ailleurs limitée et dont l'activité ne trouve que des échos affaiblis, aussi bien au Parlement qu'auprès de l'exécutif, mais dont l'existence a contribué cependant à susciter un certain mouvement d'opinion.

Réciproquement, ni les partis politiques, ni les organisations professionnelles ou familiales, alors même qu'ils comportent parfois des sections de « vieux », n'ont-ils jamais clairement défini une position cohérente et globale sur les problèmes de la vieillesse. Les positions prises jusqu'à présent sont essentiellement axées sur les problèmes des retraites parce qu'ils intéressent la masse des travailleurs adultes, et les études faites sur la condition des vieillards émanent, le plus souvent, de spécialistes (sociologues, gérontologues) et non d'organismes représentatifs.

L'intégration de la population âgée dans la société ne se heurte donc pas seulement au propre désintérêt des vieillards mais également au défaut d'organisation de leur représentation et à l'insuffisance des contacts sociaux entre personnes âgées et plus jeunes.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE Ier

LES PROBLEMES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DES PERSONNES AGEES

Section I

Position des problèmes. — Leurs facteurs.

L'étude descriptive de l'activité des personnes âgées a permis de constater que si l'aptitude au travail diminue avec l'âge, cette diminution est progressive et que, compte tenu d'ailleurs de l'insuffisance générale du niveau des pensions de retraite, une partie importante de la population âgée continue, en fait, de travailler, même après l'âge de 65 ans.

Nous avons vu que, selon le recensement général de 1954, 526 sur 1.000 des hommes âgés de 66 ans se sont déclarés comme encore actifs ; la proportion n'est que de 214 femmes sur 1.000, mais les taux d'activité sont, en ce qui concerne la population féminine à tous les âges, inférieurs de moitié environ aux taux d'activité de la population masculine.

Par conséquent, bien que, selon les enquêtes effectuées dans les milieux professionnels, les employeurs manifestent une prévention certaine à l'égard de l'emploi des travailleurs âgés, et en dépit de l'aspiration à la retraite considérée comme un droit au repos par les travailleurs, c'est une donnée constante du problème que les personnes âgées participent, dans une mesure non négligeable, à la production des biens et des services.

Cette situation ne soulève pas seulement des questions relatives aux conditions mêmes de travail qui leur sont faites : nature des emplois occupés ; durée du travail ; maintien d'une rémunération suffisante. Elle réagit nécessairement sur les problèmes de formation, d'orientation et d'adaptation professionnelles, dans la mesure où la solution de ces problèmes exerce une influence sur l'adaptation des travailleurs âgés à leur emploi.

***

Il est d'autre part essentiel de souligner qu'au regard des problèmes du travail et de l'emploi, l'expression « personne âgée » peut recevoir deux acceptions différentes.

Si l'on envisage la fraction de la population âgée de 65 ans et plus, il s'agit essentiellement de rechercher si, et dans quelles conditions, ces travailleurs peuvent continuer ou non de participer à la vie active. Les problèmes sont alors de savoir si le travail des personnes âgées ne risque pas de limiter l'emploi des jeunes ou leur accès aux postes de responsabilité, compte tenu de la conjoncture économique et de l'évolution prévisible de la structure de la population active et si, d'autre part, du point de vue de l'intérêt même de cette catégorie de personnes, l'exercice d'une activité professionnelle est souhaitable, en ce qu'elle leur permet de conserver plus longtemps leur équilibre psycho-physiologique, en même temps qu'elle garantit le maintien de leur pouvoir d'achat.

Si ces problèmes ne se posent pas, en revanche, pour les travailleurs de moins de 60 ans dont la participation à la production reste en tout état de cause nécessaire, les difficultés spécifiques qu'entraînent les premières manifestations du vieillissement, soit dans l'ordre technique, soit dans l'ordre sociologique, apparaissent le plus souvent à l'approche de la cinquantaine, qu'elles résultent de la nécessité d'une adaptation au progrès technique ou de l'affrontement des générations dans le déroulement des carrières professionnelles.

Ces questions apparaissent, certes, dès le début de la vie active, mais leur solution ne devient véritablement difficile qu'avec l'âge ; elles sont particulièrement mises en évidence lorsqu'à la suite de licenciements, ces travailleurs vieillissants sont mis dans la nécessité de rechercher un nouvel emploi.

Il apparaît dès lors que les problèmes de travail et d'emploi posés par la prolongation de la vie humaine s'inscrivent nécessairement dans une politique globale de l'emploi et qu'il faut se garder, par conséquent, de tout examen partiel ou de tout essai de « catégorisation » en ce domaine.

Enfin, il faut bien constater que le problème général de l'adaptation à l'emploi se pose en des termes d'autant plus aigus que, jusqu'à présent, la politique suivie n'a pas permis d'acquérir une connaissance suffisante de l'ampleur et des données exactes de ce problème fondamental.

Il est donc au préalable nécessaire d'en dégager les différents facteurs :

1° La prolongation de la vie active est tout d'abord un moyen d'alléger les charges qui pèsent sur la collectivité du fait de l'augmentation de la population âgée, et notamment des charges de retraites et d'aide sociale. Dans la mesure où les personnes âgées exercent plus longtemps une activité professionnelle, elles apportent une contribution à la production des biens qu'elles consomment ou des services qu'elles utilisent ;

2° Encore faut-il se demander si cette prolongation de la vie active répond à la fois à une possibilité et à une nécessité économiques, sur le plan national, ce qui revient essentiellement à

rechercher si, compte tenu des perspectives d'évolution de la population active et d'expansion de l'emploi, c'est-à-dire des investissements, cette population active sera quantitativement suffisante dans les vingt années à venir.

Le souci d'une meilleure répartition qualitative de cette population active âgée ne saurait avoir de justification que dans un marché de l'emploi où le volume des postes offerts permettra de répondre, non seulement en nombre mais en qualification, à la totalité des demandes d'emploi. Dans le cas contraire, la mise à la retraite des travailleurs âgés serait la condition nécessaire de l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle et de leur promotion.

Dans cette optique, le maintien en activité des travailleurs âgés pourrait se révéler une nécessité pour certains secteurs de l'économie dans lesquels les besoins en main-d'œuvre, pour certaines qualifications, demeureraient supérieurs aux disponibilités. Toutefois, même dans ces secteurs d'activité, il convient de trancher la question de savoir si l'emploi de travailleurs âgés est, d'un point de vue économique, la meilleure solution et si les avantages qui peuvent en être retirés sont supérieurs aux inconvénients qu'il présente. On pourrait penser que l'équilibre y serait mieux réalisé par l'appel à l'immigration.

Au contraire, la situation peut se révéler entièrement différente dans d'autres secteurs. C'est ainsi que, dans l'agriculture où une fraction importante de la population masculine se déclare elle-même active après l'âge de soixante-dix ans, le maintien des exploitants âgés ne saurait se justifier du point de vue économique et constitue même, dans la situation présente, l'un des principaux obstacles à la modernisation des méthodes de culture et, par voie de conséquence, à l'accroissement de la productivité ;

3° Les considérations économiques, qu'elles interviennent dans un sens favorable ou défavorable à la prolongation de la vie active, ne sont pas à elles seules déterminantes. Le maintien au travail constitue, pour les personnes âgées que leur santé physique et mentale met en état d'exercer une activité professionnelle, un facteur d'équilibre physique et psychologique, dans la mesure du moins où les emplois qu'elles occupent sont adaptés, aussi bien à leurs aptitudes qu'à leurs aspirations ;

4° Si la prolongation de la vie active ne doit ainsi ni préjudicier à l'accession et à la promotion des jeunes, ni s'effectuer au détriment de la santé des personnes âgées, elle ne doit pas non plus aboutir à perturber les conditions économiques normales du marché du travail, spécialement en matière de rémunération. S'il faut lutter contre « le travail noir » des personnes âgées et éviter que celles-ci ne soient employées moyennant des salaires trop faibles, il convient, à l'inverse, de faire en sorte que les entreprises qui se trouveraient employer une proportion particulièrement importante de travailleurs âgés ne supportent de ce fait une charge supérieure à la charge moyenne dans la branche professionnelle à laquelle elles ressortissent.

C'est avec le souci de concilier des préoccupations aussi diverses que celles que nous venons de rappeler, et, pour cer-

taines, contradictoires, que doivent donc être déterminés les objectifs concrets d'une politique de l'emploi dans ses rapports avec la prolongation de la vie humaine.

La simple énumération des facteurs complexes d'une telle politique suffit à démontrer qu'il ne peut exister dans ce domaine de solution généralisée ni d'options rigoureusement tranchées.

SECTION II

Expériences étrangères (1).

1° *Grande-Bretagne.*

La situation démographique de ce pays a conduit les pouvoirs publics à développer l'emploi des travailleurs âgés. Les groupes d'âges que constituent les hommes de 65 ans et plus et les femmes de 60 ans et plus représentaient, en 1954, 13,9 p. 100. Ce rapport doit s'élever à 15,3 p. 100 en 1964 et atteindre 18,2 p. 100 en 1979.

De ces perspectives démographiques, le ministère du travail britannique a déduit la proportion de personnes âgées qui devraient être pourvues d'emplois, dans l'hypothèse où les taux d'activité demeureraient constants. Pour 1979, il a estimé à 1.050.000 le nombre des emplois qui devraient être occupés par des hommes de plus de 65 ans et à 490.000 le nombre de femmes de 60 ans et plus qui devraient encore exercer une activité professionnelle.

L'intérêt économique de la prolongation de la vie active a été, en Grande-Bretagne, reconnu par le Gouvernement. Il y est officiellement admis que les personnes âgées constituent une réserve de main-d'œuvre à laquelle il est possible de faire appel pour accroître la population active, dans une économie de plein emploi.

Aussi bien, les enquêtes effectuées auprès des intéressés ont permis de dégager chez les gens âgés une tendance positive à la continuation de l'activité. C'est ainsi que 60 p. 100 des hommes ayant atteint 65 ans ont déclaré avoir choisi de continuer à travailler, soit pour des raisons pécuniaires, soit parce que, se sentant en conditions physiques de le faire, ils ressentaient le besoin de ne pas rompre avec leur vie professionnelle. Des réactions analogues ont été décelées chez les femmes.

Au contraire, les personnes âgées qui avaient cessé de travailler ont donné le plus souvent comme raison déterminante non leur désir de prendre leur retraite, mais leur mauvais état de santé ou l'impossibilité dans laquelle elles se sont trouvées de conserver ou de retrouver un emploi, par exemple à la suite de licenciements.

Ces enquêtes ont abouti à la conclusion qu'un grand nombre de personnes âgées souhaitent, en tout état de cause, se maintenir en activité et lorsqu'elles ne peuvent le faire c'est généralement en raison des obstacles auxquels elles se sont heurtées : pénibilité du travail antérieur ou offert ; hostilité des employeurs à les recruter.

(1) Il n'est rapporté ici que les expériences de la Grande-Bretagne, de la Suède et du Danemark. Cependant, la commission a pris connaissance d'une documentation relative à plusieurs autres pays.

En vue d'acquérir une connaissance systématique des difficultés qui s'opposent à l'emploi des personnes âgées et de favoriser cet emploi dans l'industrie et dans le secteur tertiaire, une commission nationale consultative pour l'emploi des travailleurs âgés a été créée en 1952. Cet organisme, chargé de donner au Gouvernement des avis sur ce problème, doit aussi, en assurant la liaison entre les milieux intéressés (organisations syndicales des salariés, employeurs et administrations), coordonner les efforts entrepris en vue de promouvoir et de faciliter l'emploi des personnes âgées. Du point de vue de la connaissance du problème, les travaux de la commission nationale consultative ont permis de constater que, comme en France, le pourcentage des chômeurs appartenant à la tranche d'âges de 55 ans et plus était particulièrement important (près de 30 p. 100 du nombre total des chômeurs pour les hommes, 12,4 p. 100 pour les femmes). Les indications fournies sur la durée du chômage ont mis également en évidence les difficultés de placement et de reclassement professionnel des personnes âgées.

L'incidence, sur l'emploi, du vieillissement individuel a fait l'objet d'études scientifiques qui ont permis de constater la fréquence des changements d'emplois parmi les travailleurs âgés de 60 à 65 ans et d'évaluer la proportion de ces travailleurs qui, jugés médicalement inaptes aux emplois qu'ils occupaient antérieurement, étaient néanmoins en conditions d'occuper d'autres emplois.

Les études ont porté, par voie de conséquence, sur la nature des activités dans lesquelles on trouve un pourcentage particulièrement important de personnes âgées et sur la recherche des postes de travail adaptés à leurs aptitudes particulières.

Mais les causes profondes des difficultés que rencontrent les gens âgés en ce domaine résident moins, peut-être, dans les manifestations objectives du vieillissement que dans le préjugé défavorable profondément enraciné, qui détermine une prévention des employeurs à leur égard. La commission nationale a engagé la lutte sur ce plan psychologique. Elle a, par une large information, contribué à éliminer ce préjugé et à promouvoir des méthodes de formation professionnelle adaptées aux personnes âgées. De même a-t-elle tenté d'agir directement sur les employeurs, non seulement en leur faisant connaître mieux les modifications survenues dans la structure démographique du pays, et qui impliquent que les entreprises emploient plus de travailleurs âgés, mais en s'efforçant de faire accepter par les travailleurs eux-mêmes l'idée qu'ils doivent, compte tenu de cette situation, accepter des promotions plus tardives.

En ce qui concerne l'incidence sur le problème de l'emploi des régimes de retraites, la commission a préconisé de dissocier catégoriquement les notions d'âge d'ouverture du droit à pension et d'âge de mise à la retraite ; elle a combattu l'idée reçue selon laquelle l'âge d'ouverture du droit à pension devrait constituer une limite au-delà de laquelle les intéressés ne peuvent être maintenus en activité.

De même, les difficultés particulières à l'emploi des femmes âgées, et spécialement de celles qui, ayant élevé leurs enfants, sont à la recherche d'un emploi salarié, ont été analysées. Il a été constaté à cet égard que l'existence de régimes de retraites fixant à un âge trop bas la cessation du travail augmente la prévention des employeurs, notamment dans le commerce, contre les femmes âgées et aboutit à fixer des limites d'âges arbitraires à l'embauche.

Tout en s'efforçant d'éliminer ces obstacles, la commission consultative nationale a estimé qu'il convenait de développer le travail à temps partiel pour les femmes, essentiellement dans le secteur tertiaire ainsi que dans l'industrie du textile et de l'habillement, bien que les employeurs soient généralement hostiles à ce système qu'ils considèrent comme peu rentable et générateur de complications dans la conduite de leur entreprise.

Les travaux de la commission nationale ont amené, tout d'abord, le Gouvernement à améliorer la documentation statistique relative au nombre et à la répartition professionnelle des travailleurs âgés. L'étude exhaustive et systématique du problème a permis d'informer l'opinion publique de ses données et un effort d'information généralisée a été entrepris au moyen de conférences, de diffusion de brochures, de publications de rapports et d'articles dans la presse, d'information radiophonique, voire même de projection de films.

Cette information s'est adressée tant aux organisations d'employeurs et de salariés qu'aux comités locaux d'emploi et aux très nombreux groupements, clubs et organisations bénévoles qui encadrent la société britannique.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer d'une manière précise les résultats de cette information, elle a incontestablement porté ses fruits puisque les bureaux de placement ont enregistré un nombre croissant d'offres d'emplois s'adressant à ces personnes âgées et ont constaté la diminution progressive des limites d'âges imposées à l'embauche.

Les autorités publiques, de leur côté, ont donné l'exemple en relevant, parfois jusqu'à 60 ans, les limites d'âge pour l'accès à de nombreux emplois permanents et en les supprimant complètement pour le recrutement aux emplois temporaires de l'administration.

Des concours spéciaux ont été ouverts aux personnes âgées de 40 à 60 ans, dans la catégorie des emplois de bureau ; de même qu'a été facilitée l'admission dans le Civil Service des militaires de carrière contraints de prendre leur retraite à un âge peu élevé ; la notion de limite d'âge pour la retraite a été totalement abandonnée dans la fonction publique, les départements ministériels intéressés étant désormais seuls juges de maintenir leurs agents en activité au-delà de 65 ans. La même politique a été suivie, dans une large mesure, par les autorités locales.

En revanche, le Gouvernement britannique n'a pas pris de mesures autoritaires tendant à permettre le maintien au travail des personnes âgées dans le secteur privé. Il s'est borné à exercer sur les employeurs une pression psychologique et à leur recommander d'adapter leur propre conduite en matière d'emploi aux nécessités de l'évolution démographique.

Un assez grand nombre d'entreprises ont, dans cette optique, pris des mesures, soit en vue de recruter des personnes âgées de plus de 40 ans, spécialement pour les emplois de bureau, les services, le nettoyage et l'entretien des machines. D'autres ont créé des ateliers spéciaux pour travailleurs âgés, parfois sur l'initiative des autorités locales ou d'organisations bénévoles.

Ainsi, les succès remportés en Grande-Bretagne dans la solution du problème de l'emploi des personnes âgées se traduisent moins par des réalisations pratiques qui restent fragmentaires, du moins dans le secteur privé, que par l'organisation coordonnée de l'étude des manifestations du vieillissement dans leur rapport avec l'emploi et par une information concertée et généralisée qui a permis de modifier les tendances antérieures et de donner conscience à l'opinion publique de l'ampleur du problème et des solutions qu'il appelle.

Il est important de noter que l'action gouvernementale consiste essentiellement en des recommandations dont la mise en œuvre a été laissée à la libre volonté des intéressés. Toutefois, les résultats obtenus s'expliquent autant par la discipline et l'esprit civique des citoyens britanniques que par l'existence en Grande-Bretagne d'un réseau extrêmement serré de groupements et d'organisations bénévoles dont l'influence, même dans le domaine économique, demeure considérable.

Il est à craindre qu'en France les seules méthodes d'information et de persuasion administrative, pour nécessaires qu'elles soient, ne puissent à elles seules suffire à modifier profondément les habitudes et les préjugés dans le domaine de l'emploi des travailleurs âgés. Sans recourir nécessairement à des mesures autoritaires, comme celles qui tendraient à réserver certains types d'emplois aux travailleurs âgés, il sera néanmoins nécessaire que les autorités publiques interviennent d'une façon plus directe et que certaines mesures législatives et réglementaires soient prises, ainsi que le feront ressortir les propositions de la commission d'étude.

2° *Suède et Danemark.*

La condition des personnes âgées au regard de l'emploi a fait l'objet, tant en Suède qu'au Danemark, d'études approfondies à l'initiative des pouvoirs publics et en liaison avec les milieux professionnels.

Du point de vue des faits, les conclusions de ces travaux sont très voisines de celles que la commission d'étude des problèmes de la vieillesse a dégagées pour la France : qu'il s'agisse de la répartition par âge des chômeurs — de la durée du chômage selon l'âge — de la nature des obstacles et difficultés rencontrés pour l'embauche et le reclassement des personnes âgées de plus de 45 ans — enfin, du manque de mobilité professionnelle aux âges les plus élevés.

D'autre part, si les représentants des employeurs se sont généralement montrés assez négatifs dans leurs prises de position et

si l'on constate que la politique des entreprises scandinaves, et notamment des plus importantes, à l'égard des travailleurs âgés, comporte les mêmes restrictions que dans notre pays, la position des syndicats ouvriers est en revanche beaucoup plus favorable à l'emploi des travailleurs âgés qu'en France.

Le Gouvernement suédois a, en ce qui le concerne, pris parti d'une manière nette sur la base de ce principe que les personnes âgées ont droit au travail et que la protection qui doit leur être assurée contre les licenciements et pour l'aide à leur reclassement et à l'amélioration de leurs conditions de travail constitue l'objectif général qui doit être réalisé par les institutions ou les procédures de droit commun valables pour l'ensemble de la population.

Les services de main-d'œuvre notamment qui disposent de moyens infiniment plus importants qu'en France exercent une action permanente en vue de transformer la situation des personnes âgées sur le marché du travail. Leur rôle n'est pas seulement d'informer les fonctionnaires locaux et les professionnels des données du problème, mais également d'établir l'inventaire des postes dans lesquels les personnes d'un certain âge peuvent trouver un emploi.

L'interdiction de mentionner des limites d'âge dans les offres d'emploi est effectivement en vigueur. Dans le secteur public, toutes les limites d'âge en vue du recrutement ont été supprimées. Cette action administrative est complétée par celle des organisations professionnelles, caractéristique du climat de coopération sociale.

En second lieu, la formation professionnelle des adultes, et plus particulièrement même des travailleurs relativement âgés, a permis de favoriser à tous âges la promotion professionnelle et le reclassement. Même lorsque ces actions sont entreprises en dehors de toute préoccupation propre à une politique de vieillesse, elles permettent de faciliter les reclassements dus à l'âge ; aussi bien s'efforce-t-on dans ces deux pays d'adapter les méthodes d'enseignement à la psychologie des personnes âgées et s'oriente-t-on vers un système dans lequel les pouvoirs publics pourraient subventionner la formation professionnelle entreprise à un âge avancé.

La médecine du travail intervient, d'autre part, d'une manière approfondie en ce qui concerne l'adaptation de l'homme à l'emploi. Des études ont été faites qui ont permis d'établir le bilan des aspects positifs ou négatifs de l'emploi des travailleurs âgés dans certaines industries ou dans certains postes de travail, et il semble que les formules vers lesquelles on tend consistent moins à confier aux travailleurs âgés des travaux légers que de leur permettre de suivre leur rythme de travail propre, notamment par les aménagements des horaires, l'organisation des équipes et des temps de travail.

Enfin, les travailleurs atteints par le vieillissement d'une manière particulièrement sérieuse paraissent justiciables de l'organisation destinée à l'emploi des diminués physiques.

Dans le secteur public, où d'ailleurs les méthodes de recrutement et de gestion du personnel sont beaucoup plus proches

du secteur privé qu'en France, les gouvernements suédois et danois ont pris des mesures analogues à celles qui sont intervenues en Grande-Bretagne : suppression de toute limite d'âge, soit à l'embauche, soit dans les cours de formation ou établissements d'enseignement conduisant aux emplois publics — recherche d'emplois adaptés aux travailleurs âgés, postes d'huissiers, d'enregistrement des écritures — postes qualifiés exigeant des diplômes mais non un rythme de travail soutenu — assouplissement des conditions de capacité physique pour les emplois de l'administration — enfin rémunération par honoraires ou vacations en vue de développer les emplois à mi-temps.

SECTION III

Synthèse des positions prises par les organisations et personnalités consultées sur le problème de l'emploi des personnes âgées.

Toute solution du problème de l'emploi ou du reclassement des travailleurs âgés ou « vieillissants » s'inscrit nécessairement dans le cadre d'une politique globale de l'emploi.

D'autre part, s'il est vrai que l'âge modifie les aptitudes physiques et intellectuelles, ainsi que le comportement professionnel, il serait erroné de croire que cette constatation recouvre une réalité générale, valable de la même manière pour tous les individus. Les conséquences du vieillissement sont profondément différenciées, à la fois selon les hommes et en fonction de la nature de leurs activités.

Telles sont les idées de base qu'expriment liminairement aussi bien le directeur général du travail et de la main-d'œuvre que le Conseil national du patronat français. Le premier en déduit que les mesures susceptibles d'être proposées dans le domaine de l'emploi des personnes âgées doivent être distinguées selon qu'elles tendent, d'une part, à faciliter le maintien en activité des travailleurs qui ont atteint l'âge de soixante-cinq ans, soit qu'elles tendent, d'autre part, à assurer l'adaptation des travailleurs vieillissants à leur emploi, ou encore à opérer leur reclassement professionnel lorsque, à la suite d'un licenciement, ils se trouvent en quête de travail.

Enfin, le directeur général du travail et de la main-d'œuvre met l'accent sur le fait que toute politique tendant à favoriser la prolongation de la vie active n'est concevable que dans la mesure où la conjoncture économique permettra sa mise en œuvre ; c'est-à-dire qu'une telle politique implique nécessairement la poursuite de l'expansion économique, donc des investissements.

En second lieu, l'expérience démontre que le point critique de l'évolution due au vieillissement n'est pas le même pour tous les travailleurs. Aussi bien, si les facultés diminuent, il reste qu'un certain équilibre tend à s'établir par la pratique ; l'initiative, l'expérience et le sens des responsabilités compensent chez les travailleurs âgés, dans certains cas au moins, la dégradation des aptitudes physiques ou même mentales.

Compte tenu de cette complexité des situations individuelles, il paraît au directeur général du travail et de la main-d'œuvre impossible d'établir « a priori », sur des bases scientifiques, un inventaire général des emplois susceptibles d'être occupés par des personnes âgées de préférence à des travailleurs plus jeunes. Le conseil national du patronat français a, de son côté, exprimé d'identiques réserves à ce sujet.

Dans leur conception, il serait sans doute relativement aisé d'établir un inventaire de tels emplois pour des catégories bien déterminées de travailleurs (activités manuelles notamment), mais il faut bien constater que cette différenciation, par branche d'activité, des types d'emplois adaptés ou non aux aptitudes particulières des personnes âgées se réalise souvent spontanément. Tel serait le cas dans la profession de mineur ou à l'opposé, dans de nombreux métiers artisanaux. Mais si l'on écarte ces exemples extrêmes, les critères de répartition font défaut, du moins en l'état actuel des connaissances et des moyens de la médecine du travail.

Dès lors, si l'on veut procéder de manière systématique, il est au préalable indispensable que des études précises et détaillées des qualités physiologiques et intellectuelles requises pour chaque poste de travail et dans chaque branche professionnelle, soient menées à bien. Or, la médecine du travail, dont le rôle serait en ce domaine primordial, ne peut actuellement diagnostiquer que les insuffisances physiologiques ou intellectuelles caractérisées et ne semble même pas en état de déceler à coup sûr l'incidence de certains troubles organiques sur l'activité professionnelle.

A supposer que les médecins du travail puissent être formés à cette tâche nouvelle qu'impliquerait pour eux, en liaison avec les services de l'inspection du travail et les organisations professionnelles intéressées, l'étude des types d'emplois spécifiquement adaptés aux personnes âgées, il resterait que l'évolution des techniques et des méthodes de travail imposerait une révision constante des études entreprises. Au reste, les qualités exigées d'un travailleur pour un emploi déterminé varient encore, selon les conditions dans lesquelles cet emploi est exercé, d'une entreprise à une autre, voire d'un atelier ou d'un chantier à un autre, notamment dans les travaux publics et le bâtiment.

Cela est si vrai que lorsque des mesures particulières ont été prises par certains employeurs au profit de leur personnel âgé, elles se sont traduites par la création d'ateliers spéciaux (expériences Chausson et Renault).

En conclusion, toute tentative d'une classification des emplois destinés à permettre une adaptation constante de l'homme au travail ne dispose pas actuellement d'une suffisante base expérimentale.

Le directeur général du travail et de la main-d'œuvre, comme les organisations syndicales d'employeurs, doutent, dans ces conditions, qu'il soit possible de mettre au point un procédé d'orientation systématique des travailleurs âgés.

Ils sont encore plus réservés quant à l'efficacité d'une telle solution si elle devait servir de support à un régime obligatoire de priorité d'emplois en faveur des travailleurs âgés ou d'emplois réservés. Un système de cette nature remettrait d'ailleurs en cause les mesures du même ordre d'ores et déjà prises en faveur de catégories déterminées (pensionnés, mutilés, diminués physiques). Ils sont d'avis qu'il convient d'envisager le problème sous un angle plus restreint, c'est-à-dire du point de vue de l'emploi optimum des seuls travailleurs de 65 ans et plus, et estiment, dans cette limite, possible d'envisager le lancement d'enquêtes menées par branche professionnelle et destinées à déterminer et à dénombrer ceux des postes de travail qui paraîtraient pouvoir être tenus par des personnes dont la capacité professionnelle se trouverait réduite du fait de l'âge.

Les modalités de ces enquêtes (méthode, élaboration des questionnaires, échantillonnage des entreprises) pourraient être établies conjointement par les services de main-d'œuvre et les A. S. S. E. D. I. C.

A cet égard, le Conseil national du Patronat français fait part de l'appréhension du risque de sclérose économique que lui inspire toute tentative de catégorisation rigide des emplois en fonction de l'âge et des aptitudes.

***

Ces points de vue rejoignent, mais pour des motifs différents, ceux qu'expriment les grandes organisations syndicales ouvrières :

La Confédération générale du travail estime, pour sa part, que le vrai problème n'est pas celui d'une réservation d'emplois en faveur des travailleurs âgés si ce n'est dans le secteur public. C'est sur un plan tout différent qu'elle transpose la question en déclarant que, loin de rechercher des moyens de prolonger la vie active, il importe de permettre à ceux des travailleurs qui ont exercé, au cours de leur carrière professionnelle, une activité pénible et susceptible d'user prématurément leur organisme, de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans. La Confédération générale du travail estime donc qu'il est essentiel de mettre en œuvre, effectivement et à bref délai, les dispositions de l'article L 332 du code de la sécurité sociale (régime général).

Lors de l'audition des représentants de cette confédération par la commission d'étude, ceux-ci ont, tout au moins, reconnu l'intérêt qui s'attache à permettre aux travailleurs âgés, qui sont en condition physique requise, de continuer à travailler quand ils le souhaitent. Néanmoins, la Confédération générale du travail estime que toute incitation positive à la prolongation de la vie active ne serait admissible qu'à titre transitoire et en attendant qu'un relèvement substantiel du niveau des retraites permette à chaque travailleur de décider, en pleine liberté, de conserver un emploi sans y être contraint par l'insuffisance de ses ressources. Elle insiste, d'autre part, sur l'absolue nécessité de ne pas porter atteinte à l'accès des jeunes sur le marché du travail et à leur formation professionnelle.

Plus ouverte est la position de la Confédération générale du travail « Force Ouvrière » qui a admis d'emblée la possibilité et même l'intérêt de la recherche et de la détermination des types d'emplois adaptés aux personnes âgées, mais en dehors de tout régime obligatoire instauré par voie réglementaire. C'est dans un cadre conventionnel et paritaire que la mise en œuvre de cette possibilité pourrait se concevoir et la Confédération Force Ouvrière suggère que la commission de l'emploi, créée dans le cadre de l'U. N. E. D. I. C. (organisme du régime de l'assurance chômage), pourrait à la base réunir la documentation nécessaire et fournir les statistiques susceptibles de permettre l'élaboration des inventaires de tels emplois.

Il reste que si la Confédération Force-Ouvrière n'est pas d'avis d'interdire aux personnes âgées de prolonger leur activité professionnelle, elle n'en met pas moins l'accent sur la nécessité prioritaire de rehausser les prestations vieillesse afin de permettre aux salariés âgés de cesser toute activité au moment où ils le souhaitent. Elle recommande d'autre part que soit interdite la pratique de certains employeurs qui emploient abusivement des travailleurs âgés en ne leur octroyant que des rémunérations inférieures au niveau normal.

Pour la Confédération française des travailleurs chrétiens, non seulement il est possible de dresser dans chaque branche d'activité un inventaire des types d'emplois adaptés aux personnes âgées, mais une réservation prioritaire de tels emplois en faveur des travailleurs âgés serait nécessaire, encore que l'âge ne soit pas le seul critère à retenir et qu'il faille tenir compte de l'aptitude effective à accomplir une fonction déterminée. Quel que soit le système qui serait retenu, la consultation des délégués du personnel et des médecins du travail, préalablement à toute mutation d'emplois, serait obligatoire, de même que les comités d'entreprise devraient intervenir dans la détermination des postes réservés aux travailleurs âgés ou vieillissants.

Quant à la Confédération générale des cadres, elle accueille avec faveur l'idée de réserver certains types d'emplois aux personnes âgées, mais insiste sur la nécessité d'opérer en ce domaine avec la plus grande souplesse et de n'exclure d'ailleurs systématiquement les jeunes d'aucune fonction. Les mesures à prendre en vue de réaliser les transferts d'activité qui deviendraient nécessaires devraient, de l'avis de cette confédération, faire l'objet de clauses particulières des conventions collectives.

⁂

En ce qui concerne les conditions dans lesquelles les mutations d'emplois devraient intervenir, les organisations syndicales ouvrières estiment qu'indépendamment de l'accord des intéressés et du contrôle des organismes syndicaux ou comités d'entreprise, tout transfert d'activité justifié par une inaptitude résultant de l'âge ou de l'état physiologique devrait comporter la garantie du maintien de la rémunération antérieure, éventuellement sous la forme d'une indemnité différentielle de perte de salaire. La Confédération Force-Ouvrière croit, pour sa part, possible de dégager, dans le cadre de l'assurance chômage, une formule permettant de verser aux travailleurs âgés qui, plutôt que de cesser toute activité, préféreraient occuper un emploi inférieur à leur qualification professionnelle, une indemnité compensant la perte du pouvoir d'achat qu'ils pourraient ainsi subir.

La Confédération française des travailleurs chrétiens revendique l'institution du salaire mensuel garanti. La création d'un fonds de régularisation des ressources ou de garantie sociale financé par une cotisation patronale ne constituerait qu'un palliatif transitoire acceptable.

Abordant cette question sur un plan plus général, le directeur général du travail et de la main-d'œuvre observe que, s'il est souhaitable que le transfert des travailleurs âgés ou vieillissants vers des emplois moins pénibles, mais également moins productifs, se fasse sans diminution de leur niveau de vie, on est conduit à admettre que la rémunération du travail n'est plus proportionnelle à sa rentabilité et que les entreprises qui seraient appelées à utiliser une main-d'œuvre âgée devront alors supporter une surcharge salariale ; que cette surcharge soit supportée directement par l'entreprise et répercutée par l'intermédiaire du prix des produits, sur la masse des consommateurs, ou que l'on envisage l'institution de mécanismes d'aide directe ou indirecte (octroi d'avantages financiers aux entreprises employant des personnes âgées, remboursement de cotisations sociales ou d'impôts, prestations sociales ayant la nature d'un « prêt-retraite ») ce sera alors soit à l'Etat, c'est-à-dire aux contribuables, soit aux régimes sociaux, donc aux cotisants, qu'il reviendra de supporter le poids de l'emploi des travailleurs âgés. En définitive, la conséquence sera d'accroître les charges de la population active à productivité normale.

C'est pourquoi le directeur général du travail et de la main-d'œuvre estime qu'il serait préférable, sans pénaliser les travailleurs âgés, de modifier la structure de leur rémunération, par exemple en diminuant la part faite aux primes de rendement et heures supplémentaires et en prévoyant l'octroi de primes collectives de caractère plus général, d'insérer dans les conventions collectives des clauses fixant un salaire plancher par catégorie d'emplois légers et de n'envisager, en dernière analyse, l'octroi d'avantages directs ou indirects qu'aux seules entreprises appelées à supporter, du fait de l'utilisation d'une main-d'œuvre âgée, une charge supérieure à la charge moyenne calculée par branche professionnelle.

⁂

En ce qui concerne le reclassement des travailleurs âgés auxquels il serait impossible de donner un nouveau poste de travail dans l'entreprise même où ils exerçaient leur activité, la commission d'étude avait posé la question de savoir si les organisations consultées étaient prêtes à envisager la création, dans un cadre professionnel ou interprofessionnel, d'un organisme chargé d'assurer ce reclassement ou s'il leur paraissait préférable que le reclassement soit assuré par un organisme public.

Après avoir rappelé que les chances de reclassement d'un travailleur dépendent, à tous moments de sa carrière, de la qualité et de la polyvalence de la formation reçue au début et dans le cours de sa vie active — ce qui implique que le problème du reclassement appelle des solutions à long terme au niveau de la préparation à l'emploi — le directeur général du travail et de la main-d'œuvre admet que, dans une perspective à plus court terme, il sera nécessaire de créer, dans le cadre des centres de formation professionnelle des adultes, des sections spéciales réservées aux travailleurs âgés ; le financement de la formation pouvant être assuré partie par l'Etat et partie par l'entreprise de départ.

Toutefois, l'extension de la formation professionnelle aux travailleurs âgés ne pourrait avoir d'efficacité que dans la mesure où les intéressés n'ont pas perdu leurs facultés d'adaptation, ce qui est plus fréquent à 50 ans qu'à 60 ans, et à la condition d'autre part que leur réemploi soit assuré, c'est-à-dire que les débouchés possibles aient été préalablement inventoriés d'une manière précise.

Dans le cadre de l'entreprise, l'adaptation constante du personnel à l'évolution des techniques de production peut être assurée au moyen de cours de formation professionnelle organisés par branches industrielles. Enfin, le placement des travailleurs âgés pourrait être facilité par l'information des employeurs aussi bien que des travailleurs eux-mêmes sur les qualités et les compétences particulières de la main-d'œuvre âgée.

L'action à entreprendre devrait également tendre à dresser l'inventaire exact des besoins effectivement exprimés par les travailleurs âgés et à évaluer les besoins prévisibles afin de situer à l'avance les secteurs où l'organisation du reclassement devra être mise en place.

Cette politique n'implique pas nécessairement la création d'un nouvel organisme soit public, soit professionnel ou interprofessionnel ; il convient, au contraire, de préciser les compétences et d'accroître l'efficacité des services ou organismes existants, du point de vue de la connaissance des besoins et des offres d'emplois. Les commissions consultatives, départementales ou régionales de main-d'œuvre, devraient être en mesure de connaître du problème des travailleurs âgés ; de même l'inspection du travail et les services de placement devraient être orientés vers le traitement de ces problèmes d'une manière spécifique.

Le Conseil national du patronat français n'a pas, en ce qui le concerne, pris de position précise sur les moyens d'assurer l'emploi des travailleurs âgés et leur reclassement. S'il estime souhaitable de laisser à cette catégorie la plus grande latitude pour poursuivre une activité professionnelle, même après l'âge d'ouverture du droit à pension, il croit pouvoir relever, dans la situation présente et dans l'avenir prévisible, une tendance naturelle à l'accroissement des taux d'activité des personnes âgées, et en déduit qu'il n'est donc pas nécessaire que des mesures soient prises, par voie d'autorité ou conventionnellement, pour encourager cette tendance qui répondrait à la fois aux désirs des intéressés et aux besoins économiques.

Dans une conjoncture de plein emploi, le maintien en activité des personnes âgées se réaliserait en quelque sorte spontanément. Mais il convient de noter que le conseil national du patronat n'indique pas non plus les moyens qui seraient susceptibles d'améliorer les conditions même de travail des personnes âgées, notamment en ce qui concerne soit la nature des emplois qu'elles occupent soit le domaine de la rémunération ou de la surveillance médicale.

Les organisations syndicales ouvrières se préoccupent au contraire de ces conditions de travail imposées aux personnes âgées et entendent à la fois les protéger contre les licenciements abusifs et voir assurée d'une manière satisfaisante leur protection médicale. Pour la confédération générale du travail, il serait même souhaitable qu'un texte législatif fasse interdiction aux employeurs de licencier, sans remplacement assuré, les travailleurs âgés de plus de 50 ans. De même elle souhaite la création de services de placement spécialisés dans le même sens ; elle estime que la surveillance exercée par la médecine du travail devrait être renforcée, les médecins du travail devant être rendus totalement indépendants du patronat et les services de médecine du travail étant placés sous le contrôle effectif des organisations syndicales.

La Confédération française des travailleurs chrétiens suggère la réduction de la durée du travail pour les personnes âgées et la suppression des rythmes imposés ; elle préconise que la prévention systématique des conséquences du vieillissement, au regard de l'emploi, soit assurée par les comités d'hygiène et de sécurité ainsi que par les comités d'entreprise. De même, elle fait grief à l'organisation actuelle de la médecine du travail de sa trop grande dépendance vis-à-vis des employeurs et de l'insuffisance de ses moyens d'action. Elle recommande que les médecins du travail soient engagés, non pas seulement avec l'accord mais à l'initiative des comités d'entreprise.

C'est un avis analogue qu'exprime la Confédération Force ouvrière que préoccupent l'efficacité et l'indépendance de la médecine du travail, laquelle devrait être mise à même d'assurer une prévention systématique des conséquences du vieillissement, en liaison avec les organismes syndicaux et professionnels ainsi qu'avec les administrations du travail et de la santé publique.

En ce qui concerne le reclassement des travailleurs âgés en quête d'emplois, les préférences de Force-ouvrière vont à la création d'organismes paritaires, professionnels ou interprofessionnels. Il est suggéré que les A. S. S. E. D. I. C. pourraient intervenir utilement dans la détermination des besoins en main-d'œuvre correspondant aux aptitudes des personnes âgées.

Le problème particulier de l'emploi des femmes âgées suscite de la part des confédérations ouvrières le rappel d'une revendication déjà ancienne qui consiste à faire bénéficier les femmes d'une retraite à un âge moins élevé que les hommes. Mais en dehors de cette question de principe, aucune suggestion pratique n'est faite en vue d'améliorer les conditions de travail des femmes âgées, sinon par la Confédération française des travailleurs chrétiens qui recommande, à cet égard, la recherche d'emplois à temps partiel.

La Confédération générale des cadres admet que l'emploi des femmes âgées présente des difficultés particulières ; que dans certaines branches professionnelles, elles sont éliminées plus tôt que les hommes et que leur reclassement se heurte le plus souvent à de très grandes difficultés. Mais aucune suggestion n'est proposée. En revanche, si le directeur général du travail et de la main-d'œuvre admet lui aussi que le problème du reclassement ou de l'emploi des femmes au-delà d'un certain âge est plus difficile que celui des hommes, aussi bien en raison de la nature des postes occupés que par suite des besoins spécifiques de la main-d'œuvre féminine, il pense que les mesures susceptibles de porter remède à cette situation devraient consister :

— d'une part, à améliorer la formation professionnelle féminine et l'orientation vers les activités dans lesquelles les critères d'âge et de présentation ne sont pas déterminants ; le recours aux emplois à mi-temps et l'information systématique des employeurs en vue de faire cesser les préjugés auxquels se heurtent les femmes en quête de travail et qui ont dépassé 40 à 45 ans ;

— d'autre part, en ce qui concerne, au contraire, les femmes âgées de 65 ans et plus, la proportion de celles qui souhaitent continuer une activité professionnelle reste nettement inférieure à celle des hommes et cette catégorie pose avant tout un problème de ressources beaucoup plus qu'une question d'emploi ou de reclassement.

Section IV

Evolution prévisible du marché du travail et emploi des personnes âgées.

A l'augmentation de la longévité humaine, due aux progrès de la médecine et de l'hygiène, correspond, nous l'avons vu, une possibilité de prolongation de la vie active, qui, en même temps qu'elle constitue un facteur du maintien de l'équilibre psycho-physiologique des gens âgés, présente un intérêt certain pour la société.

Mais, s'il est souhaitable de ne point décourager les personnes âgées de se maintenir en activité aussi longtemps que leur état de santé et leurs aptitudes le leur permettent, il est essentiel que cet objectif n'ait pas pour conséquence d'empêcher l'accès des jeunes sur le marché du travail, qu'il ne se traduise pas par un conflit entre générations.

Il est donc important de rechercher si l'évolution, d'une part, de la population en âge d'activité, d'autre part, du nombre des emplois disponibles dans les quinze années à venir, laisse une marge suffisante pour qu'au minimum les taux d'activité actuels en fonction de l'âge soient maintenus.

L'évaluation des disponibilités globales de main-d'œuvre procède des perspectives démographiques concernant la population totale et, compte tenu de sa structure par âges, de l'évolution prévisible de la population active.

Les calculs de M. Febvay (cf. chapitre Ier, 1re partie, du présent rapport) montrent que, dans l'hypothèse de fécondité et mortalité constantes, sans migrations, la population totale doit, de 1960 à 1975, suivre l'évolution retracée dans le tableau ci-dessous (résultats en milliers) :

ANNEES	JEUNES de 0 à 20 ans.	ADULTES 20-65 ans.	VIEUX 65 ans et +	TOTAL
31 décembre 1960........	14.842	25.478	5.269	45.589
31 décembre 1965........	15.780	25.201	5.590	46.571
31 décembre 1970........	15.590	26.064	5.982	47.636
31 décembre 1975........	15.978	26.782	6.231	48.991

L'augmentation de la population âgée est la plus importante. Le nombre des personnes de 65 ans et plus augmentera, en effet, de 962.000 unités jusqu'en 1975 (soit 18,3 p. 100) tandis que les jeunes n'augmenteront que de 7,7 p. 100 et les adultes de 5,1 p. 100.

Quant à la population active, elle doit, compte tenu du correctif dû à la prolongation de la scolarité, augmenter de 609.000 unités de 1960 à 1970, tandis que, dans la même période, 1.438.000 personnes de plus seront inactives. Ces prévisions sont fondées sur l'hypothèse du maintien des taux d'activité actuels, notamment en ce qui concerne les personnes âgées (50 p. 100 à l'âge de 66 ans).

Compte tenu de ces perspectives, le nombre des emplois disponibles devra augmenter autant que la population active ou, plus précisément, en âge et en état d'exercer une activité, ce qui signifie que, de 1960 à 1970, cet accroissement devrait, en pourcentage, être de 3,1 p. 100 (en 10 ans) et, de 1970 à 1975, de 3 p. 100 (en 5 ans, soit 6 p. 100 en 10 ans).

Tel est l'objectif proposé. Au regard des résultats obtenus, depuis le début du siècle et, notamment, dans les vingt dernières années, par la plupart des pays européens, le rythme d'accroissement imposé pour atteindre cet objectif est relativement modéré. Il a été, en effet, dépassé en Allemagne, dans les Etats scandinaves et aux Pays-Bas. Au cours de la période récente, depuis 1945, la population active a encore augmenté à un rythme supérieur à 3 p. 100 en dix ans dans neuf pays européens — six de ces pays (Danemark, Autriche, Italie, Pays-Bas, Suisse et Allemagne) ont connu un taux d'accroissement beaucoup plus important même que celui qui est proposé à la France pour la période 1970-1975. Ces résultats, dont la généralité démontre qu'ils ne sont pas dus à des circonstances exceptionnelles, ont été, d'autre part, accompagnés d'une augmentation de productivité variable de 2 p. 100 à 5,8 p. 100 par an (cf. l'étude de M. Alfred Sauvy sur « Les perspectives d'accroissement du nombre des emplois en France d'ici 1975 » — revue *Population* — 1961, n° 2)

Dans notre pays même, l'augmentation de la population effectivement active, de 1950 à 1960, a été d'au moins 3 p. 100 et probablement supérieure si l'on tient compte du fait que nom-

bre de personnes, qui exercent une activité tout en bénéficiant d'une pension de retraite ou d'un autre avantage vieillesse, sont portées à se déclarer « inactives » au recensement ou aux enquêtes sur l'emploi, de crainte de perdre leurs droits alors même qu'aucune interdiction ou limitation de cumul entre l'activité exercée et le revenu d'inactivité ne justifie une telle crainte.

Or, dans les perspectives qui s'offrent à la France pour les quinze ou vingt prochaines années, la croissance des besoins, du fait même de l'augmentation de la population inactive exercera une influence déterminante sur le développement de l'économie et ne manquera pas d'avoir une répercussion sur le marché du travail. Si même on limite la prévision à la période 1960-1970, le fait même — qu'à taux d'activité constants — les inactifs soient appelés à augmenter de 1.438.000 unités entraînera des conséquences que des prévisions basées sur le développement probable des diverses branches économiques considérées isolément ne peuvent mettre en évidence.

En effet, le procédé qui consiste à additionner des besoins futurs de main-d'œuvre, dans chaque secteur, aboutit à tenir compte d'une manière trop exclusive de la situation présente et de la seule expansion prévisible de chaque branche économique, en négligeant toute synthèse véritablement globale. Le commissariat général au plan établit des prévisions d'après les données fournies par les commissions verticales (propres aux branches économiques) en partant d'objectifs de production déterminés et d'un accroissement de productivité probable (pour 1961-1965 : 5,5 p. 100 par an).

Ces calculs prévisionnels ne laissent d'ailleurs aucune crainte de chômage pour les années à venir. Ils peuvent cependant être considérés comme évaluant le minimum de l'emploi probable. En effet la méthode du Plan ne tient pas complètement compte d'autres facteurs et notamment des besoins de la population inactive elle-même, qu'il faut nourrir, loger, habiller et soigner et, pour une partie d'entre elle, instruire et former. En admettant que les besoins d'une personne inactive soient inférieurs à ceux d'un adulte actif et même en retenant l'hypothèse que ces besoins ne représentent que la moitié de ceux d'un travailleur il faudrait encore plus de 700.000 personnes en activité, simplement pour adapter la production à l'accroissement de la population inactive. Encore ce calcul néglige-t-il le fait que ces personnes devraient elles-mêmes couvrir leurs propres besoins.

En fait, les nécessités d'augmentation de production résultant de la présence de quelque 1.400.000 consommateurs supplémentaires n'entraînent pas automatiquement l'apparition du nombre d'emplois correspondant.

L'adaptation implique, certes, des investissements supplémentaires et la formation professionnelle des actifs.

En retenant l'hypothèse du maintien des taux d'activité, le nombre des actifs n'augmenterait pas assez rapidement pour satisfaire aux besoins nouveaux.

A la vérité, ce n'est pas le risque de chômage qui est préoccupant, dans les années à venir, mais bien plutôt le problème des charges croissantes que feront peser, sur la population active,

les inactifs et spécialement les inactifs âgés, dans la mesure où, au vieillissement démographique, s'ajoutera le fait que la plupart des régimes de retraite, d'application encore récente, vont progressivement parvenir à leur plénitude.

Il est exact, toutefois, que les emplois « potentiels » qui résultent de cette évolution n'apparaissent pas, et ne peuvent apparaître dans l'optique des prévisions strictement économiques du moment. C'est progressivement et par un processus continu qu'ils se dégagent. Mais cette constatation n'enlève rien à la réalité profonde du phénomène.

Une autre approche du problème peut également être tentée, si l'on s'efforce de calculer l'augmentation de la population active nécessaire pour compenser l'augmentation prévisible des charges de retraite de 1961 à 1965.

En effet, losque le montant global des avantages-vieillesse augmente (à prix constants) la contrepartie peut être assurée par divers moyens :

Si l'on écarte l'hypothèse d'une réduction du rapport de la retraite au salaire, il faut bien recourir soit à un relèvement des cotisations sur les salaires, soit à une autre source de financement qui ne peut être, alors, que budgétaire. Mais, ces deux procédés, comme dans la première hypothèse, consacrent une amputation de revenus, un prélèvement qui se répercute, en définitive, sur l'ensemble de la population.

Le seul moyen de faire face, dans les années qui viennent, à l'augmentation des charges de retraite sans prélèvement, réside dans l'accroissement du nombre des personnes actives.

Une estimation globale de la charge supplémentaire qui résultera, d'ici à 1965, de l'évolution normale des régimes de retraite (vieillissement des régimes — voir chapitre V, 1re partie : perspectives financières) donne une augmentation de l'ordre de 6 milliards de nouveaux francs, qui représentent, pour les retraités, un pouvoir d'achat supplémentaire. Or le revenu national net, a été, en 1961, de 220 milliards de nouveaux francs pour une population active de 19 millions de personnes. Le versement de 6 milliards supplémentaires, sous forme de retraite, correspond à la production de 500.000 personnes environ. En tenant compte des besoins propres de ces 500.000 travailleurs, et en admettant qu'ils ne consomment pas plus de la moitié de leur production, il faudrait donc que le nombre des actifs augmente de 1 million d'unités pour que la charge nouvelle des retraites soit absorbée sans prélèvement supplémentaire.

En fait, une telle augmentation est impossible en quatre années et il est bien évident qu'il sera nécessaire de recourir aux autres moyens de faire face à cette charge, par le relèvement des cotisations ou par financement budgétaire — ou l'un et l'autre.

Il n'en serait autrement que si l'allégement des charges de retraite pouvait être trouvé dans une prolongation de la vie active, c'est-à-dire dans un relèvement général de l'âge d'ouverture du droit à pension.

La commission estime — pour les raisons qui sont développées au chapitre II (2e partie), section III — que cette solution ne peut être retenue.

Tout au moins la conclusion qu'il convient, dès à présent, de tirer des considérations qui précèdent est-elle que toute politique tendant à faciliter le maintien en activité des personnes âgées, sans les y obliger, et en se bornant, d'une part, à supprimer autant que possible les obstacles qui actuellement s'y opposent ou du moins freinent le désir d'un grand nombre de travailleurs à conserver un emploi, d'autre part, à organiser le placement, la réorientation et le reclassement des personnes âgées sur le marché du travail, ne peut que contribuer à alléger les charges que le vieillissement démographique fait peser sur la population active, sans qu'il en résulte, compte tenu de l'accroissement des besoins, un risque de sous-emploi.

C'est dans cette perspective que la commission croit devoir formuler des propositions relatives aux conditions de l'emploi et du travail des personnes âgées.

Section V

Propositions de la commission d'étude.

Le problème de l'emploi des personnes âgées est dominé par deux ordres de considérations contradictoires : d'une part, les personnes âgées souffrent de leur inadaptation aux tâches qu'elles accomplissaient jusqu'alors ; le travail leur est de plus en plus une peine, leur rendement tend à fléchir, d'où la propension des employeurs à licencier, ou tout au moins à ne pas embaucher les travailleurs après un certain âge.

Les personnes âgées ou certaines d'entre elles souhaitent aussi se libérer des contraintes et de la dépendance auxquelles elles ont pu être soumises pendant toute leur vie de travail.

D'autre part, l'exercice d'une activité professionnelle est, pour les personnes âgées comme pour les plus jeunes, et peut-être encore plus que pour celles-ci du fait des habitudes acquises, un élément de l'équilibre physique et psychique. Cela explique que tant de personnes âgées, même si le niveau de leurs ressources ne l'impose pas, souhaitent sinon toujours conserver leurs occupations, du moins avoir une activité, et qu'en fait une proportion importante d'entre elles ont une activité professionnelle jusqu'à un âge relativement avancé.

Dès lors qu'aucune considération économique ne permet d'éliminer par principe les personnes âgées du marché du travail, le problème posé est moins de savoir si ces personnes doivent ou non avoir une activité professionnelle que d'assurer une suffisante adaptation après un certain âge du travail à l'homme et de l'homme au travail.

Mais il ne s'agit pas là d'un problème propre à la vieillesse et ce serait une erreur de vouloir le résoudre au regard des seules personnes âgées. En réalité, il amène à repenser l'ensemble des principes qui commandent la politique de l'emploi. Dans l'état actuel des choses, la très grande majorité des individus, hommes et femmes, exercent la même activité ou le même type d'activité pendant toute leur vie professionnelle.

Or, les données de la science médicale, et notamment la gérontologie, ont souligné sans cesse davantage l'existence d'un processus constant de transformation de l'individu combinant un déclin des aptitudes naturelles à partir de la vingtième année avec le développement des acquisitions de l'expérience.

L'adaptation réciproque de l'homme au travail et du travail à l'homme voudrait donc que des mutations s'opèrent au cours de l'existence professionnelle de chacun de manière à réaliser cette adaptation à chaque étape de la vie dans les meilleures conditions possibles.

Les mutations qui s'opèreraient au fur et à mesure de l'approche de la vieillesse ne seraient ainsi que des étapes parmi d'autres. Il n'y aurait pas rupture à un âge déterminé comme c'est aujourd'hui trop souvent le cas, mais une série de mutations successives.

La commission ne se dissimule pas les difficultés que rencontreront la définition et la mise en œuvre d'une telle politique de l'emploi, politique qui implique un bouleversement presque révolutionnaire des idées acquises et des pratiques actuelles. Elle pense cependant que, compte tenu notamment de l'accélération croissante des transformations économiques et techniques, cette politique permettra dans l'avenir, non seulement une solution satisfaisante des problèmes de la vieillesse, mais aussi de donner aux mécanismes économiques et sociaux la souplesse qu'exigent ces transformations.

La commission insiste donc pour que, sans tarder, un effort d'ensemble soit entrepris pour orienter dans cet esprit la politique de l'emploi des années prochaines. Cet effort appelle une action éducative poussée pour modifier les habitudes d'esprit des salariés comme des employeurs, une action de formation aussi, indispensable pour préparer les travailleurs aux mutations qui les attendent ; les divers aspects de cette action doivent être commandés, non seulement par des considérations techniques, mais aussi, et peut-être surtout, par les éléments psychologiques qui peuvent favoriser les mutations ou y faire obstacle.

Au regard des travailleurs eux-mêmes, l'un des plus importants de ces éléments est le degré de prestige qui s'attache aux divers emplois. Ce degré de prestige n'est pas toujours, ni même principalement, lié au niveau des rémunérations. Les études sociologiques ont montré que parmi les ouvriers, le plus haut degré de prestige s'attache en général aux activités directement productrices, au maniement de la matière, alors que les activités annexes telles que manutention, magasinage, même si elles comportent des responsabilités accrues, jouissent de moins de considération.

Or, le travailleur appelé à changer d'emploi du fait de son âge acceptera d'autant plus difficilement sa mutation que celle-ci entraînera une perte de prestige, même s'il conserve sa rémunération antérieure. Il importe donc de rechercher le moyen de donner ou d'accroître le prestige s'attachant aux emplois adaptés aux habitudes des travailleurs âgés.

Le problème se pose de la même manière au niveau des cadres. S'il peut paraître légitime de ne pas laisser à des salariés vieillissants des fonctions de direction comportant l'exercice d'initiatives et de responsabilités et de leur réserver au contraire les fonctions de contrôle et de conseil, encore faut-il s'efforcer par l'attribution de titres appropriés, par des avantages accessoires, des signes extérieurs, de faire en sorte que ces fonctions leur conservent un prestige suffisant.

Chez les employeurs, il faut combattre la tendance naturelle à conserver le plus longtemps possible le salarié au même poste en démontrant que l'effet et le coût des mutations sont largement compensés par le dynamisme accru de l'ensemble du personnel et l'adaptabilité plus grande de l'entreprise aux transformations économiques et techniques.

Il n'est pas moins nécessaire de mettre en place des mécanismes qui favorisent ces mutations à l'intérieur des entreprises d'abord, si celles-ci sont suffisamment importantes, d'une entreprise à l'autre dans le cas contraire, et aussi mais plus exceptionnellement, d'une branche d'activité à une autre.

De tels mécanismes appellent la collaboration étroite des employeurs pris individuellement, des organisations patronales et ouvrières et des services de main-d'œuvre. Ces derniers devraient d'ailleurs voir leur structure et leurs méthodes profondément transformées pour élargir leur mission actuelle de placement à une action de conseil et d'orientation des employeurs et des salariés.

L'efficacité de ces mécanismes est étroitement commandée par celle de l'effort de formation indispensable sur lequel nous aurons à revenir.

Les différentes mesures que la commission propose pour contribuer à résoudre le problème de l'emploi des personnes âgées sont conçues comme destinées à amorcer l'évolution de la politique générale de l'emploi dans le sens qui vient d'être indiqué. Elles doivent être regardées comme un élément dans un ensemble et mises en œuvre dans cet esprit.

***

Les propositions qui suivent sont le résultat de l'examen d'un grand nombre de solutions, effectué tant à l'occasion de l'audition des personnalités et des représentants des organismes dont les avis ont été rapportés plus haut (1) qu'au cours des délibérations de la commission spécialement consacrées à ces questions. Il convient notamment de se reporter à la partie du rapport consacrée à la description des différents aspects du problème de l'emploi des travailleurs âgés. Le choix qui a été fait était commandé par les éléments d'importance prédominante mis en lumière au cours de ces discussions.

***

(1) Voir notamment Section III du présent chapitre.

L'étude des perspectives démographiques, et notamment de l'évolution de la population active, ainsi que l'examen des prévisions d'accroissement du nombre des emplois disponibles dans les quinze prochaines années permettent d'aboutir à ces conclusions que non seulement rien ne s'oppose, sur le plan économique et social, à ce que les taux d'activité actuels, dans les tranches d'âges élevés, soient maintenus, et même augmentés, mais également que l'emploi des personnes dites âgées peut, sous certaines conditions et dans certains secteurs de l'économie, constituer un facteur propre d'expansion.

Il ne s'agit certes pas d'obliger ces personnes à prolonger contre leur vœu leur activité professionnelle ; le double objectif à atteindre consiste :

— d'une part, et en partant de cette constatation que les difficultés engendrées par le vieillissement individuel dans la vie professionnelle commencent de se manifester en moyenne vers l'âge de 50 ans, à prévenir par tous les moyens possibles les conséquences du vieillissement et à permettre aux travailleurs qui les rencontrent de poursuivre leur vie active dans les conditions les moins mauvaises possibles ;

— d'autre part, et en tenant compte également du fait que, même après l'âge normal d'ouverture du droit à pension, un nombre important de personnes continuent d'exercer une activité, soit à améliorer leur condition dans leur profession, soit à faciliter leur reclassement dans une profession différente.

Les mesures susceptibles d'être prises dans le domaine de l'emploi des personnes âgées peuvent ainsi être rangées en trois catégories :

1° Les mesures à long terme qui doivent concourir à réaliser une adaptation aussi satisfaisante que possible de l'homme à l'emploi et à élever le seuil physiologique de la cessation d'activité, c'est-à-dire à prévenir les conséquences du vieillissement individuel ; elles tendent à permettre aux travailleurs, non seulement de se tenir au courant des progrès technologiques, mais d'être mis à même de conserver leurs facultés d'adaptation, sans préjudice des réformes à apporter aux divers régimes de retraite pour ne pas décourager les personnes âgées de conserver une activité professionnelle ; les dispositions nécessaires en vue de la réorganisation des services de l'emploi et de ceux qu'exigent la formation et l'orientation des travailleurs âgés concourent au même but ;

2° Les mesures qui tendent à apporter directement, et à court terme, des solutions spécifiques aux problèmes de l'emploi des travailleurs âgés, en éliminant les obstacles qui s'opposent actuellement à une libre prolongation de leur activité professionnelle ;

3° Enfin, les mesures tendant à l'adaptation et à l'amélioration des conditions de travail des personnes âgées.

I. — Adaptation constante de l'homme au travail

1° *Politique de l'enseignement technique et formation continue.*

Il s'agit tout d'abord de déterminer les conditions propres à rendre possible ou plus facile une telle adaptation. A cet égard, il est démontré que le niveau des connaissances et la formation reçue dans le jeune âge exercent une influence sur l'aptitude intellectuelle et permettent de conserver intactes jusqu'à un âge plus avancé, non seulement les fonctions mentales, mais surtout les facultés d'adaptation qui interviennent au plus haut degré dans les cas où les travailleurs se trouvent dans l'obligation de changer d'emploi, et par conséquent de se reclasser.

Il est d'autre part démontré que la polyvalence de la formation professionnelle facilite aussi, non seulement l'adaptation au progrès technique, mais également le recyclage.

A. — Dès lors, c'est au niveau de *l'enseignement de base* que doivent intervenir les premières mesures tendant à mettre les travailleurs en condition de s'adapter aux problèmes qui se poseront à eux dans le cours de leur vie professionnelle. Ainsi que l'a souligné le Conseil économique et social à la suite d'un rapport sur le problème du reclassement et de la réadaptation des travailleurs dits âgés (9 février 1961), la politique de l'enseignement ne doit pas se borner à inculquer aux jeunes un métier hautement spécialisé qui, reflétant l'état de la technique du moment, risque, par la suite, d'évoluer, et même de disparaître, par suite des progrès technologiques et des changements de structure économique.

Il faut au contraire que soit assurée une formation polytechnique autour d'un métier de base afin de permettre aux jeunes travailleurs de faire face à l'évolution de l'emploi qu'ils sont destinés à occuper. Cette tâche revient essentiellement à l'Etat, encore qu'elle implique la coopération des organisations professionnelles, voire même des initiatives de leur part (cf. Travaux de préparation du Quatrième Plan).

Les méthodes traditionnelles de la formation professionnelle ne répondant pas parfaitement aux nécessités reconnues aujourd'hui, il est indispensable d'assurer au travailleur au cours de sa vie active le complément de formation générale qui facilitera ses réadaptations successives aux modifications de ses conditions de travail.

B. — D'une manière générale d'ailleurs — et quelle qu'ait été la formation de départ — il est essentiel que la *formation continue* des adultes soit rationnellement organisée. C'est peut-être la solution la plus efficace à long terme que celle qui consiste à prévenir les conséquences du vieillissement et à remédier à la caducité des connaissances, en organisant systématiquement les facultés de reconversion de la main-d'œuvre, à quelque degré de qualification qu'elle appartienne. Il faut donc mettre à la disposition des travailleurs un enseignement permanent répondant parfaitement aux nécessités reconnues aujourd'hui et qui puisse leur être dispensé tout au long de leur carrière.

Cette notion présente d'ailleurs plusieurs aspects distincts :

a) *La formation générale permanente,* qui est destinée à rajeunir et à maintenir à jour les connaissances générales et, par là même, à inciter au perfectionnement personnel, doit contribuer à entretenir l'activité intellectuelle, aussi bien qu'à apporter les compléments de formation indispensable en vue d'une promotion professionnelle.

Cette formation continue repose sur l'organisation de sessions périodiques mettant en œuvre des méthodes pédagogiques adaptées à la qualité et à l'âge des participants et dont les programmes portent, non seulement sur l'actualité scientifique et technique, mais aussi sur les problèmes de gestion et d'organisation des entreprises ;

b) *Le perfectionnement professionnel* a un champ d'application plus limité ; il tend uniquement à permettre aux travailleurs de se tenir au courant de l'évolution technologique dans leur propre spécialité. Aussi doit-il être organisé dans le cadre de branches d'industrie déterminées ; il peut d'ailleurs répondre à un besoin spécifique de tel secteur industriel en fonction de l'évolution propre, soit des procédés de fabrication, soit des méthodes de gestion administrative ou comptable ou de l'étude des marchés.

Le perfectionnement professionnel est d'ailleurs dispensé actuellement, soit par des organismes créés par les chambres syndicales d'employeurs, soit par des grandes entreprises ou encore par l'Etat. L'effort à entreprendre dans ce domaine consiste moins à susciter de nouvelles réalisations qu'à organiser l'orientation des travailleurs intéressés vers les cours ou stages de perfectionnement adaptés à leurs besoins propres.

Si le perfectionnement professionnel — sous la forme de stages et de colloques à l'extérieur des entreprises — intéresse essentiellement les cadres et les techniciens, il peut revêtir pour les ouvriers, même manuels, l'aspect de formation « sur le tas », c'est-à-dire dans l'exercice même de leur métier, au moins dans le cadre des entreprises importantes.

c) *La formation générale* et *le perfectionnement professionnel* doivent être orientés par la préoccupation de favoriser les mutations d'emplois des travailleurs, au fur et à mesure que, du fait de l'âge, leurs aptitudes évoluent ; ils doivent ainsi, dans les entreprises, développer si possible leurs facultés d'adaptation.

D'autre part, les entreprises doivent tendre à donner à chacun les éléments de connaissances nécessaires pour entreprendre le cas échéant des activités nouvelles auxquelles ils peuvent, dans leur intérêt comme dans celui de la production, être appelés au cours des années ultérieures.

On doit souligner la nécessité particulière de favoriser la réintégration, dans des activités professionnelles, des femmes qui, après avoir élevé leurs enfants, retrouvent du temps libre.

Il va de soi que l'effort de formation doit s'inscrire dans une action plus large, orientée non seulement vers des fins utilitaires, mais aussi plus généralement vers le développement culturel et une adaptation psychosociologique aux transforma-

tions du milieu. C'est la base même de cette éducation permanente qui devrait être un des mots d'ordre essentiels des vingt prochaines années.

2° *Recherche des types d'emplois adaptés aux conditions particulières de l'activité des personnes âgées.*

Si l'enseignement de base et l'organisation de la formation continue ont essentiellement pour objet de mieux préparer les jeunes travailleurs et les adultes à acquérir puis à conserver leurs facultés d'adaptation, l'emploi des travailleurs âgés implique que soit tranchée la double question de savoir :

a) S'il est possible de déterminer, dans chaque secteur professionnel, les types d'emplois adaptés aux conditions particulières de l'activité de ces travailleurs et, par voie de conséquence, des types d'emplois que les personnes âgées ne peuvent tenir dans des conditions satisfaisantes, aussi bien pour elles-mêmes que du point de vue de la rentabilité économique ;

b) Dans l'affirmative, s'il convient de réserver par priorité les emplois du premier type aux personnes âgées et, corrélativement, de les exclure des emplois du second type.

Compte tenu des positions prises et des réflexions exprimées à ce sujet par les organisations patronales et ouvrières consultées dont nous avons vu (section III du présent chapitre) que, pour des raisons d'ailleurs différentes, les unes et les autres ont marqué des réserves, sinon de l'hostilité, il apparaît d'emblée que la mise en œuvre d'une politique de l'emploi fondée sur une utilisation rationnelle de la main-d'œuvre, compte tenu de façon prééminente de ses caractéristiques liées à l'âge, se heurterait à des difficultés considérables.

Il est tout d'abord avéré qu'en l'état actuel de l'économie la diversité et la spécialisation des postes de travail s'opposent à l'établissement d'un inventaire unique et uniformément valable des emplois adaptés, soit aux personnes âgées, soit aux jeunes travailleurs. La recherche des types d'emplois ne peut être envisagée que dans le cadre, non pas même d'une industrie, mais au niveau de l'entreprise, et même de l'établissement.

Aussi bien, dans certains secteurs, comme celui du bâtiment et des travaux publics, tout essai de classification se heurte à la diversité des conditions de travail qui varient d'un chantier à un autre.

D'autre part, les techniques médicales, en leur état actuel, ne permettraient guère de dresser d'une façon rigoureuse des listes d'emplois susceptibles d'être réservés aux personnes âgées par rapport à des manifestations-types de vieillissement dont on sait qu'elles ne sont pas nécessairement liées à l'âge chronologique et qui, différenciées selon les individus, procèdent le plus souvent de causes extérieures aux conditions mêmes de travail : conditions de logement, hygiène alimentaire, influence du milieu de vie, vie familiale, etc.

Sans rejeter toute tentative de solution dans ce sens, il faut reconnaître la part de relativité entrant en jeu dans toute décision à ce sujet.

De surcroît l'évolution technologique, voire même les simples modifications apportées dans l'organisation des entreprises à la suite de la mécanisation croissante, confèrent aux conditions du travail dans les emplois déterminés, un caractère constamment évolutif. Une étude statistique, dans un secteur d'activité, ne pourrait fournir que des indications valables momentanément et sujettes à une nécessaire révision qui conduirait par conséquent à réajuster la nomenclature d'emplois qui serait faite sur une telle base.

Si de la notion d'inventaire des emplois adaptés aux travailleurs âgés, on désire passer au stade de la réservation d'emplois, à titre obligatoire, au profit de cette catégorie de main-d'œuvre, il paraît inévitable que des mesures de cet ordre n'aboutissent à fragmenter artificiellement le marché du travail. En effet, des législations particulières ont déjà été mises en vigueur en vue de réserver certains pourcentages d'emplois au profit des pensionnés et mutilés de guerre, des diminués physiques. Mais accroître le secteur d'emplois réservés risque de priver de tout effet pratique les mesures déjà prises en mettant les « prioritaires » en concurrence et tendrait d'ailleurs à diminuer encore la mobilité de la main-d'œuvre.

Pour ces diverses raisons, la commission n'a pas estimé possible, du moins en l'état actuel, de recommander l'établissement par voie réglementaire d'une liste des postes susceptibles d'être réservés aux travailleurs âgés.

Elle est toutefois d'avis qu'il est nécessaire de s'engager dans l'étude systématique des postes de travail et, corrélativement, des aptitudes psychophysiologiques indispensables à la tenue de ces postes ; faute d'avoir pu elle-même faire procéder aux enquêtes nécessaires, elle se bornera à indiquer les méthodes selon lesquelles, à son point de vue, de telles enquêtes devraient être menées à bien.

Ces enquêtes devraient être faites au niveau de l'établissement, conjointement par les employeurs, les représentants des syndicats ouvriers, les services de médecine du travail et les conseillers du travail, avec le concours de l'inspection du travail ; elles devraient aboutir à un classement des postes de travail par établissement en trois catégories :

a) Postes ne pouvant être confiés qu'à des personnes jeunes ;

b) Postes pouvant être tenus par toute personne ne présentant pas les signes caractéristiques de vieillissement ;

c) Postes pouvant être confiés à des personnes âgées.

La réalisation de telles enquêtes pourrait être progressive, étant entendu que des expériences seraient préalablement réalisées dans des branches industrielles témoins (sidérurgie et textiles) avant d'être étendues à d'autres secteurs d'activité.

Selon les résultats de ces enquêtes et compte tenu des perspectives d'emplois dans les branches industrielles et dans les régions intéressées, des conventions collectives pourraient réserver les emplois du premier type aux salariés jeunes et les emplois de la troisième catégorie aux personnes âgées, et d'autre part, organiser un système de mutation d'emplois, sous surveillance médicale. Ces conventions comporteraient des clauses rela-

tives au maintien d'un niveau minimum de rémunération, de manière que les mutations d'emplois ne se traduisent pas par une diminution brutale du pouvoir d'achat des intéressés.

La commission souhaite que sur la base de telles informations des négociations puissent être engagées entre les parties intéressées. La façon de procéder qui vient d'être décrite lui paraît la seule manière pratique d'aboutir aux résultats tangibles possibles.

3° *Reclassement et réadaptation professionnels.*

L'objectif prioritaire consiste à favoriser le maintien à l'emploi des personnes âgées pour éviter que ne se posent des problèmes de reclassement difficiles à résoudre, comme on va le voir, pour les travailleurs vieillissants ; il convient toutefois d'examiner les mesures à prendre lorsque ces travailleurs ont, à la suite de licenciements, perdu leur emploi antérieur et se présentent sur le marché du travail.

A cet égard, une mission générale d'orientation des travailleurs vers les activités déficitaires et les métiers disponibles, compte tenu des capacités professionnelles des intéressés, incombe au service public de l'emploi. Il importe en effet que les travailleurs puissent, dans le cadre de ce service, bénéficier de mécanismes leur permettant, à toute étape de leur carrière, de réaliser leur réorientation professionnelle.

Mais, pour qu'il soit en mesure de remplir sa mission, le service public de l'emploi doit substituer à ses méthodes d'intervention traditionnelles une conception nouvelle de son rôle impliquant la possibilité d'une prise en charge du travailleur aux étapes critiques du déroulement de sa vie professionnelle et une intervention appropriée aux différentes actions nécessaires à son maintien ou à sa réintégration dans l'activité économique.

A cet effet, il appartient au ministère du travail à la fois de créer des organes nouveaux et d'aménager la structure des services existants.

La création d'échelons régionaux de l'emploi, envisagée dans la perspective tracée par la recommandation n° 83-87 de l'organisation internationale du travail, doit permettre de dégager des solutions nouvelles en faveur des travailleurs âgés et constitue l'effort principal à fournir.

Il est utile d'observer à ce propos que les réalisations dans ce sens seront conformes aux dispositions prises en matière de libre circulation des travailleurs dans le cadre de la Communauté économique européenne et s'accorderont d'autre part avec les mesures d'harmonisation des différentes structures administratives poursuivies par les pouvoirs publics au plan régional.

On peut attendre de ces organes nouveaux, articulés aux services de l'emploi au niveau des inspections divisionnaires du travail et de la main-d'œuvre, une meilleure appréhension des problèmes du travail et de l'emploi concernant les travailleurs âgés. Les études et les enquêtes menées dans ce cadre régional où se dégagent des perspectives suffisantes d'observation et de prévision, ainsi que l'analyse d'activités et de métiers,

voire de postes de travail et de qualifications professionnelles, pourront éventuellement faciliter des actions spécifiques au bénéfice de cette catégorie de travailleurs.

A cette mission d'étude doit d'ailleurs s'ajouter une mission d'information destinée à favoriser la réorientation des travailleurs vers des activités nouvelles et, le cas échéant, vers une nouvelle formation. Cependant, une telle action ne pourra s'exercer avec fruit que si des méthodes appropriées sont mises en œuvre.

L'organisation de *conseils professionnels* dans le cadre des échelons régionaux de l'emploi paraît de nature à répondre aux besoins à cet égard. Préconisée par la recommandation de l'Organisation internationale du travail précitée et appliquée dans d'autres pays, cette solution doit permettre aux travailleurs d'accéder à une formation rationnellement élaborée sur l'ensemble des moyens de réorientation ou de formation auxquels ils pourraient avoir recours utilement.

L'action des pouvoirs publics ne peut être vraiment féconde que si elle s'exerce en liaison avec les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés. Il convient notamment, à cet égard, d'encourager l'activité des commissions régionales consultatives de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne les services existants, il peut être utile d'envisager dans certaines agglomérations la spécialisation de sections de placement dont les agents seraient spécialement instruits des problèmes de réorientation des travailleurs vieillissants. Au minimum, il est indispensable de donner à l'ensemble des agents des services de main-d'œuvre les compléments de formation nécessaires sur ces problèmes.

L'ensemble de ces réalisations doit être abordé avec le souci de mettre en place dans de courts délais un dispositif administratif moderne disposant notamment de moyens techniques adaptés aux actions à entreprendre. Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas incompatible avec la nécessité de procéder de manière progressive, en particulier de ne généraliser l'application de certaines solutions qu'après une expérimentation suffisante. Il convient toutefois que la réorganisation administrative amorcée dans ce domaine puisse devenir effective au cours des prochaines années.

***

En matière de reclassement et de réadaptation professionnels, deux principes doivent être mis en évidence :

1° La réadaptation dans le cadre d'une même activité est généralement plus facile et par conséquent doit être recommandée de préférence à l'orientation vers une activité nouvelle ; c'est là une conséquence du fait que la marge d'adaptabilité du travailleur, tant au point de vue physiologique qu'au point de vue psychologique, diminue. C'est une des conséquences du vieillissement ;

2° La faculté d'adaptation est directement proportionnelle au niveau d'éducation générale et professionnelle de l'intéressé ; ce

qui conduit à distinguer entre les mesures qui concernent, d'une part, les travailleurs manuels et, d'autre part, les ingénieurs, cadres et techniciens.

A. — En ce qui concerne les cadres, c'est la notion de *recyclage* c'est-à-dire de réincorporation dans le cycle productif par une formation appropriée qui semble devoir être retenue de préférence.

Alors que dans son usage habituel ce terme recouvre parfois l'ensemble des opérations qui concourent à assurer un renouvellement et une mise à jour des connaissances des cadres tant en vue d'assurer leur maintien à l'emploi que de faciliter leur reclassement, il est donc pris ici dans une acception limitée, indépendamment de l'enseignement continu, examiné plus haut, qui tend à l'adaptation à l'évolution des techniques.

L'examen des solutions susceptibles d'être proposées sous cette rubrique ne saurait diminuer la valeur des suggestions relatives à la formation générale permanente et au perfectionnement professionnel.

Il convient de souligner qu'en tout état de cause les réalisations en matière de recyclage ne peuvent être envisagées qu'à titre de complément des précédentes.

Il importe, d'autre part, que, compte tenu des conséquences qu'entraîne le plus souvent sur le plan psychologique une perte d'emploi, tout effort des intéressés dans le sens d'une nouvelle formation professionnelle susceptible de leur ouvrir des perspectives d'emploi puisse être considérée comme relevant par nature d'une action de promotion sociale. Pratiquement, au surplus, les organismes désignés par la loi n° 59-960 du 31 juillet 1959, relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale, pour assurer la promotion supérieure du travail, paraissent spécialement qualifiés pour l'organisation des stages nécessaires. Le Conservatoire national des arts et métiers et ses centres associés, les instituts d'universités et de facultés, les établissements d'enseignement supérieur publics ou privés doivent notamment intensifier leurs recherches et leur action dans le cadre des règles fixées par le comité de coordination de la promotion sociale.

Cependant, il ne faut pas se dissimuler que l'action dans ce domaine est délicate à mener et qu'il paraît particulièrement opportun de procéder par expérimentation avant de prescrire des solutions de vaste portée.

Il semble essentiel, en particulier, de prévoir que toute mesure de recyclage doive être appliquée à des cas dans lesquels les cadres intéressés ont en vue un emploi déterminé, que celui-ci leur ait été procuré par le service public ou qu'ils l'aient trouvé par d'autres moyens. La formation complémentaire à donner serait ainsi assurée en fonction des connaissances exigées par les fonctions à remplir.

Le risque de procéder, pour la formation proprement dite, d'une manière trop systématique et la nécessité d'individualiser fréquemment les mesures à ce sujet font ressortir le rôle important que doivent assumer les entreprises et les organisations professionnelles.

Il est nécessaire que, pendant la durée des cours de recyclage pour lesquels d'ailleurs les stages à plein temps paraissent préférables à toute autre formule, les cadres intéressés reçoivent une rémunération d'un montant suffisant pour revêtir le caractère d'une incitation à la formation.

Quant à la prise en charge des dépenses afférentes à l'organisation des stages en question, qu'il s'agisse de l'ensemble des dépenses de fonctionnement occasionnées aux organismes mis à contribution ou des indemnités versées aux stagiaires sous forme de bourses par exemple, des solutions devront être recherchées soit dans le cadre des institutions existantes, soit par mise en œuvre de formules nouvelles. Compte tenu de l'idée qui vient d'être exprimée d'un rattachement des opérations à entreprendre à l'action générale poursuivie sous le signe de la promotion sociale, il paraît indiqué d'envisager que l'imputation de ces dépenses puisse être faite sur les crédits réservés à la promotion supérieure du travail. La commission souhaite en tout cas que la dotation budgétaire susceptible de se rapporter à l'effort projeté ne soit pas considérée comme ayant un caractère précaire et une portée limitée mais s'insère dans une action de vaste envergure appelée à des développements certains ; d'autre part, la commission formule le vœu que l'U. N. E. D. I. C., pour ce qui concerne les cadres qui lui sont affiliés, puisse assurer à ceux-ci en la circonstance, le versement d'indemnités de formation dans des conditions analogues à celles qu'elle vient d'adopter au bénéfice des demandeurs d'emploi appelés à effectuer un stage de formation dans les centres contrôlés par le ministère du travail.

B. — En ce qui concerne les travailleurs manuels et ouvriers professionnels, la commission recommande l'élargissement du champ d'activité de la formation professionnelle des adultes, ainsi que la recherche par l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre d'une adaptation de ses méthodes pédagogiques aux problèmes des travailleurs vieillissants.

Comme pour les cadres, il paraît impossible de procéder d'emblée, par voie de mesures générales, à une orientation des éventuels bénéficiaires vers les établissements destinés à leur apporter les éléments indispensables de réinsertion dans l'activité économique. Là également apparaît en premier lieu la nécessité d'une analyse des postes de travail convenant aux intéressés pour leur réemploi, effectuée préalablement à l'opération de formation. La diversité des facteurs dont il convient de tenir compte dans l'ensemble de cette action et au demeurant la marge d'incertitude assez grande quant au succès à escompter dans une certaine proportion de cas justifient *a priori* que les réalisations soient envisagées de façon prudente et qu'en particulier les organismes publics et privés intéressés agissent de concert et par expérimentation préalable. Il est avéré que cette façon de procéder est d'application possible ; elle paraît d'ailleurs seule de nature à permettre la mise au point des méthodes de formation adéquates.

Il est utile de souligner de nouveau ici, pour ces catégories de travailleurs, l'importance primordiale, pour le succès d'une

réadaptation, à la fois d'une formation générale aussi large et d'un niveau aussi élevé que possible et d'une suffisante polyvalence de base pour ce qui concerne la formation professionnelle et technique.

Parmi les premières mesures qui vont s'imposer, il faut d'abord songer à la formation des moniteurs de centres de formation professionnelle à la connaissance des problèmes spécifiques des travailleurs âgés, des difficultés d'adaptation que ces travailleurs connaissent et de leurs réactions psychologiques.

Actuellement, bien que les centres de formation existants soient autorisés à accueillir des travailleurs ayant plus de 40 ans, en fait la moyenne d'âge des stagiaires ne dépasse guère 25 ans. Il est donc nécessaire de créer, dans le cadre du programme de promotion sociale, des sections ou des centres spécialisés pour les travailleurs ayant dépassé l'âge de 40 ans après étude préalable des postes auxquels les intéressés devraient être affectés et dans l'hypothèse où cette affectation nécessiterait un stage de formation.

II. — Mesures tendant a assurer le maintien des travailleurs agés en activité

Il ne peut être question d'obliger les personnes âgées à se maintenir au travail ; il est en revanche indispensable de ne pas leur interdire de prolonger l'exercice d'une activité dans la mesure où leurs aptitudes physiques et intellectuelles le permettent. Si la prise de la retraite est communément regardée comme le *droit au repos*, il n'est pas moins vrai que les personnes âgées qui en ressentent la nécessité, ou même seulement le désir, doivent se voir garantir un *droit au travail*.

Encore faut-il, pour atteindre l'objectif ainsi proposé, *éliminer d'abord les obstacles* qui, en l'état actuel de la législation, des statuts ou des pratiques professionnelles, s'y opposent.

A. — *Obstacles au recrutement et à l'embauchage*

1° Fonctionnaires et secteur nationalisé :

Il convient de réviser la politique qui préside au recrutement à de nombreux emplois de l'administration et du secteur nationalisé. Si les limites d'âge au recrutement peuvent se justifier en partie lorsqu'il s'agit de pourvoir des emplois de titulaires, nommés après concours, et qui débouchent sur des carrières échelonnées sur 30 à 40 années de vie professionnelle, très nombreux sont, dans les cadres appartenant aux groupes « C » et « D », les emplois qui, n'exigeant d'ailleurs pas une qualification particulièrement poussée (emplois de bureau, comptabilité, secrétariat, emplois de gardiens, de magasiniers, etc.) pourraient être pourvus par le recrutement de personnes ayant dépassé la quarantaine. L'expérience de la Grande-Bretagne qui a supprimé totalement la notion de limites d'âge au recrutement pour les emplois autres que ceux de titulaires, ce qui permet de nombreuses dérogations, même pour ces derniers, doit pouvoir être transposée progressivement dans notre pays.

2° Secteur privé :

L'action d'ensemble d'information poursuivie notamment auprès des employeurs du secteur privé doit permettre de réduire en partie les préventions à l'égard de l'engagement de salariés ayant dépassé 40 ou 50 ans (1).

En outre, les réformes envisagées ci-dessus (Cf. p. 142) en matière d'orientation des travailleurs doivent aboutir à une amélioration de l'état de choses existant.

Cependant, la commission ayant constaté que la tendance générale à l'adoption de limites d'âge à l'embauchage s'alimente d'elle-même de réserves à ce sujet de plus en plus fréquentes et de plus en plus strictes dans les annonces d'offres d'emploi insérées dans la presse, recommande que des dispositions législatives ou réglementaires soient prises pour interdire toute fixation de limites d'âge dans la recherche de candidats à un emploi salarié.

B. — *Mesures destinées à limiter les licenciements fondés sur l'âge.*

1. Parmi les causes de difficultés figurent au *premier rang les limites d'âge* fixées, soit par les statuts de la fonction publique, soit par ceux qui régissent le personnel des entreprises publiques, soit enfin par certains régimes de retraites.

Il s'agit ici des limites fixées au maintien en activité, à compter d'un âge déterminé :

a) Si, dans la fonction publique, les limites d'âge répondent à la nécessité de prémunir l'administration contre les risques de sclérose que comporterait un vieillissement excessif des cadres, elles ont également pour objet de permettre un déroulement continu des carrières.

Elles s'échelonnent, selon les emplois :

— pour la catégorie « a » (agents sédentaires) de 65 à 70 ans ;

— pour la catégorie « b » (actifs) de 60 à 67 ans, de 55 à 60 pour les emplois de services de police.

En tant qu'elles constituent une garantie à la fois pour les fonctionnaires et pour l'administration, et dans la mesure où elles sont fixées à un âge relativement élevé, ces limites ne sont pas injustifiables. Nous avons vu, toutefois, qu'en Grande-Bretagne, par exemple, l'une des mesures prises dans le secteur public, pour faciliter l'emploi des personnes âgées, a précisément consisté à permettre à chaque administration, en accord avec les intéressés, de maintenir certains agents en activité au-delà de la limite généralement fixée. Sans recommander l'abandon du principe des limites d'âge, la commission est d'avis d'en assouplir la réglementation de manière à permettre, compte tenu de l'état psycho-physiologique des agents, et dans les corps et services où la nécessité s'en manifesterait, l'octroi de *dérogations plus larges* (par exemple dans l'enseigne-

(1) Cf. à ce sujet : IIe partie, chapitre « Information ».

ment où l'on voit actuellement des instituteurs ou des professeurs retraités être engagés, même après avoir dépassé la limite d'âge qui leur est applicable, en qualité de contractuels) ;

b) En second lieu, les statuts du personnel de certaines entreprises publiques dotées d'un régime spécial de sécurité sociale comportent actuellement des limites d'âge souvent inférieures à 60 ans.

Ainsi, non seulement la Société nationale des chemins de fer français peut-elle, de sa propre initiative et dans les conditions où elle le juge opportun, mettre d'office à la retraite tout agent qui remplit les conditions d'âge et de durée de service exigées pour l'admission à la retraite normale, mais encore, tout agent en service à 59 ans 6 mois doit obligatoirement être mis à la retraite au premier jour du mois au cours duquel il atteint cet âge. Cette obligation ne souffre que des dérogations rigoureusement exceptionnelles. Ces dispositions résultent du règlement de retraites de la société nationale.

Pour les ouvriers mineurs des houillères de bassin, l'âge limite de maintien en activité est l'âge fixé pour l'ouverture du droit à pension, c'est-à-dire 50 ou 55 ans selon les cas.

Les agents de Gaz de France et Electricité de France ne peuvent demeurer en fonction au-delà de 55 à 60 ans suivant les cas.

Or, abstraction faite du problème, distinct, que posent les conditions d'ouverture du droit à la retraite dans les régimes spéciaux, il n'apparaît pas à la commission d'étude que le maintien de limites d'âge aussi basses soit techniquement et socialement justifié, alors surtout qu'elles concernent en majorité des personnels qui occupent des emplois similaires à ceux que l'on trouve dans d'autres secteurs économiques.

La commission estime qu'il est nécessaire de reviser sur ce point les statuts du personnel des entreprises publiques, étant entendu que pour des raisons d'ordre technique ou de sécurité, par exemple, des dispositions dans ce sens n'interdiraient pas la fixation de limites d'âge pour l'occupation de certains emplois. Mais, dans ce cas, l'affectation des agents intéressés à un poste nouveau devrait être prévue ;

c) D'une manière plus générale, il apparaît à la commission indispensable de distinguer nettement deux ordres d'hypothèses :

1° Certaines activités peuvent être incompatibles, en raison des sujétions qu'elles comportent, avec l'emploi de travailleurs âgés ;

Il est légitime, dans un intérêt soit de sécurité, soit de protection du travailleur lui-même, d'exclure de ces activités les travailleurs ayant dépassé un certain âge ;

Mais cette limite d'âge imposée pour des motifs d'ordre technique ne doit pas comporter par elle-même exclusion du travailleur de l'entreprise ni, à plus forte raison, de la branche d'activité où il est employé, mais seulement l'obligation de le transférer dans un autre emploi ;

2° Les limites d'âge proprement dites s'appliquant indistinctement à l'ensemble du personnel d'une entreprise ou d'une branche d'activité, quelles que soient les occupations propres de chacun, doivent être en principe condamnées.

La commission souhaite qu'une disposition législative rende illicites les clauses de limites d'âge de ce type figurant dans les conventions collectives ou les règlements d'entreprise et fasse obstacle à l'avenir à leur insertion dans ces conventions ou règlements.

Les limites d'âge ne peuvent trouver une justification que lorsqu'elles sont une garantie pour le salarié, c'est-à-dire lorsque l'obligation pour l'employeur de licencier le travailleur à l'âge fixé a pour contrepartie l'interdiction de le licencier avant cet âge, sauf bien entendu motif disciplinaire ou incapacité physique dûment constatée. Hormis cette hypothèse qui est celle de la fonction publique, la commission demande fermement la suppression et l'interdiction à l'avenir de toute limite d'âge.

2. Protection des travailleurs âgés contre le licenciement dans le secteur privé.

La commission a constaté la prévention générale des employeurs à l'égard des travailleurs regardés, à tort ou à raison, comme trop âgés.

L'inspection du travail ne dispose pas, à l'heure actuelle, de moyens efficaces pour s'opposer au licenciement des travailleurs vieillissants dans le cadre des licenciements collectifs qui interviennent notamment à l'occasion de transformations ou de reconversions d'entreprises. Enfin, les règlements d'entreprise impliquent fréquemment des limites d'âge, non seulement pour l'embauchage mais également pour le licenciement.

Dans ce domaine, la commission d'étude estime nécessaire tout d'abord que des dispositions soient prises pour que les prescriptions de la circulaire du ministère du travail en date du 10 octobre 1956 puissent avoir leur plein effet dans la mesure où cette instruction permet à l'inspection du travail d'intervenir pour s'opposer au licenciement des travailleurs âgés.

En second lieu, la commission recommande un ensemble de mesures destinées à subordonner le licenciement de cette catégorie de travailleurs aux conditions suivantes qui peuvent faire l'objet de clauses intéressant les conventions collectives :

a) Allongement du préavis de licenciement pour les travailleurs ayant dépassé l'âge de 50 ans ;

b) Généralisation de l'indemnité de licenciement ;

c) Prise en considération de l'âge en cas de licenciement collectif. Dans le même sens, le Conseil économique et social a suggéré, dans son avis du 9 février 1961, d'ajouter à *l'article 31 « g » du livre Ier du code du travail* relatif aux dispositions obligatoires des conventions collectives un 11e alinéa ainsi rédigé : « les conditions spéciales au maintien en activité des travailleurs ayant atteint un certain niveau d'âge... ».

La commission d'étude partage ce point de vue et recommande l'adoption de cette modification législative.

III. — Mesures tendant a adapter et a améliorer les conditions de travail des personnes agées

1° *Aménagement des horaires de travail et organisation d'ateliers spéciaux.*

Les enquêtes effectuées récemment par le ministère du travail sur la situation des travailleurs de plus de 50 ans ont permis de constater que, dans certaines industries, un effort avait été entrepris spontanément pour adopter des horaires de travail spécialement adaptés aux travailleurs âgés.

C'est un fait, notamment mis en lumière par l'expérience britannique, que les travailleurs âgés souffrent plus encore des rythmes de travail imposés et des horaires appliqués à l'ensemble du personnel ouvrier que de la nature même des emplois occupés et de la pénibilité du travail effectué.

Certaines entreprises métallurgiques ont institué des horaires réduits pour les travailleurs âgés de plus de 65 ans, voire même des emplois à mi-temps. D'autres ont organisé l'emploi de ces travailleurs en dehors des équipes normales. Il convient de signaler également l'expérience faite par la Régie Renault qui a organisé un atelier spécial à horaire réduit pour y employer les travailleurs âgés.

Des expériences du même ordre ont été faites par une usine de tôlerie et d'emboutissage et par une entreprise de production de machines comptables.

Sur ce plan, la commission estime que les mesures susceptibles d'être prises sont trop directement liées à la structure et à la marche des entreprises pour qu'on puisse tirer de ces différents exemples un enseignement général.

Elle estime néanmoins nécessaire que l'attention de l'Inspection du travail, des organisations patronales et ouvrières et des comités d'hygiène et de sécurité soit attirée sur ces problèmes en vue de leur trouver des solutions adaptées à la situation propre de chaque branche d'activité et de chaque entreprise.

C'est notamment par une action d'information auprès des employeurs qu'il paraît possible d'inciter ceux-ci à adapter les conditions de travail, les horaires, les rythmes de production aux travailleurs âgés, lorsque du moins l'organisation de leur entreprise s'y prête, et lorsqu'un tel effort mérite d'être tenté, en considération de l'importance relative des travailleurs de cette catégorie qui y sont employés.

2° *Protection médicale des travailleurs âgés.*

La médecine du travail, dont l'institution remonte à la loi du 11 octobre 1946, est organisée en France, soit sur la base de services médicaux autonomes propres à une entreprise, soit dans le cadre de services interentreprises.

Il existait, au 1er janvier 1956, 3.089 services autonomes et 734 services interentreprises couvrant au total 4.800.000 salariés. Sur ce chiffre global, 30 p. 100 des bénéficiaires ressortissaient aux services autonomes et 70 p. 100 aux services interentreprises.

Bien que la médecine du travail ait ainsi pris en France une extension considérable, qu'elle n'a atteinte jusqu'à présent dans aucun pays, il ne semble pas que, dans son état actuel d'organisation et de fonctionnement, elle réponde parfaitement au triple objectif qui lui est assigné :

a) Assurer la protection des travailleurs contre toute atteinte à la santé pouvant résulter de leur travail ou des conditions dans lesquelles ce travail s'effectue ;

b) Contribuer à l'établissement et au maintien du plus haut degré possible de bien-être physique et mental des travailleurs ;

c) Contribuer à l'adaptation physique et mentale des travailleurs, notamment par l'adaptation du travail aux travailleurs et par leur affectation à des travaux auxquels ils sont aptes (recommandation 112 de la Conférence internationale du travail, Genève, 24 juin 1959).

En particulier, les services médicaux interentreprises appellent certaines critiques : les médecins du travail ne s'y trouvent pas en contact suffisamment étroit et permanent avec les salariés. Si les visites d'embauche sont normalement effectuées, les critères médicaux d'orientation sont insuffisamment connus par ignorance des postes de travail. Les visites à l'occasion d'une mutation ne sont effectuées qu'irrégulièrement et l'action sur les lieux du travail manque d'efficacité.

Les médecins ne sont, en effet, pas fréquemment consultés sur les techniques de fabrication et ne disposent d'ailleurs pas, le plus souvent, de connaissances leur permettant de fournir un avis éclairé.

De même les visites systématiques n'ont généralement lieu que lorsqu'un risque spécial, inhérent à l'entreprise, se manifeste.

Il n'en est pas de même dans les services autonomes des entreprises importantes où les médecins du travail ont de plus grandes possibilités de connaître les problèmes médicaux soulevés par la nature des fabrications et les méthodes de production et où ils se trouvent en relation directe avec les représentants de la direction et le personnel.

Toutefois, même dans cette catégorie de services, et à plus forte raison pour les services interentreprises, il est frappant de constater que la contribution des médecins du travail à l'adaptation des travailleurs à leur emploi demeure relativement théorique, spécialement en ce qui concerne les travailleurs âgés ou vieillissants. Il est même possible de dire qu'il n'existe aucune action spécifique de la médecine du travail en faveur de cette catégorie de main-d'œuvre. Notamment est-il très rare que le médecin du travail soit en mesure de remplir son rôle de conseiller de la direction, lors de l'affectation ou du reclassement des travailleurs âgés, non plus que d'assurer les liaisons nécessaires avec les services et organismes extérieurs à l'entreprise, en matière de rééducation, de réadaptation et de reclassement professionnel.

La cause en réside moins dans la dépendance relative des médecins du travail à l'égard des employeurs que dans l'insuffisance de leur formation.

Actuellement, l'exercice de la médecine du travail ne requiert qu'une année de spécialisation à raison de quelques heures de cours ou stage par semaine. Il s'agit là d'une simple initiation qui ne permet pas notamment aux futurs médecins du travail d'acquérir une compétence valable pour les études de postes.

La commission recommande, à cet égard, que la formation donnée aux médecins du travail soit plus complète et, suivant les suggestions faites à la troisième session du comité mixte O. I. T.-O. M. S. de la médecine du travail (Genève, mars 1957), repose sur une année de cours à plein temps, complétée par un stage d'une durée minimum de six mois dans une ou plusieurs entreprises.

Elle préconise, d'autre part, que dans toute la mesure du possible, les médecins du travail soient employés à temps complet et qu'ils soient mis à même, indépendamment des visites d'embauche ou de contrôle, de maintenir le contact sur le lieu du travail avec les salariés, de manière à évaluer correctement les nécessités du travail par rapport aux possibilités psycho-physiologiques des travailleurs et pour pouvoir collaborer utilement, avec la direction de l'entreprise, à l'amélioration des conditions de travail.

Enfin, dans les services les plus importants, et lorsque l'effectif des travailleurs âgés ou vieillissants le justifie, un petit nombre de médecins du travail, spécialisés dans la protection sanitaire de cette catégorie de main-d'œuvre, devraient être employés.

En revanche, la commission n'a pas estimé possible de retenir, en ce qui concerne l'indépendance des médecins du travail vis-à-vis des employeurs, la solution qui consisterait à ériger la médecine du travail en service public. Cette notion lui paraît incompatible avec le caractère même et les impératifs de la mission du médecin du travail qui doit se trouver au sein de l'entreprise et ne pas être extérieur à elle.

L'indépendance juridique qui pourrait résulter d'une telle solution ne présenterait qu'un avantage théorique au regard de l'obstacle majeur qu'elle susciterait en rendant plus difficile encore, dans l'état actuel des choses, l'intégration du médecin sur les lieux du travail.

3° *Mesures relatives à la rémunération des travailleurs âgés.*

Dans la mesure où le maintien en activité des travailleurs âgés postule fréquemment leur mutation dans des emplois mieux adaptés à leurs possibilités moins productives et comportant par conséquent un déclassement professionnel et donc une baisse de rémunération, il serait, selon les organisations syndicales de salariés, nécessaire de dégager des solutions en vue d'assurer le maintien du pouvoir d'achat de ces travailleurs.

Une telle solution serait contraire à la nature même des choses : la rémunération salariale est nécessairement liée à la productivité du travail effectué. D'autre part, la généralisation du principe de garantie de rémunération aboutirait à pénaliser les entreprises utilisant une main-d'œuvre âgée et, par conséquent, constituerait un obstacle à l'emploi de cette main-d'œuvre. Enfin, il faut bien admettre qu'au long de la vie professionnelle d'un travailleur, le niveau de la rémunération suit une courbe

ascendante dont le sommet coïncide avec la période de pleine activité mais accuse ensuite une baisse lorsque la force de travail est elle-même en déclin.

La notion de carrière continue et en perpétuelle ascendance est contraire à la réalité des choses et ne se conçoit que dans les postes de haute qualification pour lesquels l'expérience compense intégralement la baisse des facultés d'adaptation.

Il reste néanmoins que, pour les travailleurs manuels comme pour le personnel d'encadrement, certaines mesures doivent être envisagées afin de limiter la baisse de pouvoir d'achat consécutive à un déclassement inéluctable. Toutefois, de l'avis de la commission, la solution ne doit en être trouvée ni dans une garantie fondée sur un régime d'assurances comparable à celui de l'assurance chômage, ni dans un maintien pur et simple de la rémunération antérieure, mais dans l'aménagement de la structure des rémunérations des travailleurs âgés, ainsi que l'a suggéré le directeur général du travail et de la main-d'œuvre : diminution de la part faite aux primes de rendement et heures supplémentaires compensée par le maintien ou l'institution de primes collectives et de majoration de salaires pour ancienneté. Toutefois, il y a lieu de ne pas perdre de vue que le développement des primes d'ancienneté va, d'une manière générale, à l'encontre de la mobilité de la main-d'œuvre. Compte tenu des autres aspects du problème, la commission verrait avec faveur que les mesures prises sur ce point concernent les travailleurs à partir de l'âge de 40 ans.

D'autre part, et en vue d'éviter l'exploitation des travailleurs âgés, pour certains emplois dans lesquels ils sont susceptibles d'être mutés, des salaires-planchers particuliers devraient être fixés par les conventions collectives.

La commission a, en particulier, pris connaissance d'une proposition de loi et d'un rapport présentés par le docteur Jean-Robert Debray, à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale au mois de juillet 1959, qui tendraient au versement aux travailleurs âgés appelés à changer d'activité et à subir de ce fait une diminution de leur rémunération d'une indemnité compensatrice de cette diminution.

La commission, tout en approuvant les mesures dans ce sens éventuellement prises dans le cadre de la profession, est consciente du surcroît de charges financières qu'entraînerait la réalisation d'un système ainsi conçu comme devant être d'application générale ainsi que de la lourdeur de l'appareil de gestion qui serait nécessaire. Elle ne peut se prononcer en faveur d'une telle solution. Il lui apparaît, au surplus, que le problème essentiel à résoudre est celui du chômage auquel est particulièrement exposé le travailleur vieillissant et que la recherche des moyens susceptibles de prémunir les travailleurs âgés contre ce risque ou de réduire les effets de celui-ci doit, dans le cadre des problèmes d'emploi, revêtir un caractère de priorité.

En revanche, la commission est d'avis d'admettre la possibilité d'un cumul entre salaires d'activité et pensions de retraite (1).

---

(1) Sur l'examen de cette question, il convient de se reporter au chapitre « Retraites », IIe Partie.

CHAPITRE II

LES REVENUS DES PERSONNES AGEES POLITIQUE DES RETRAITES

INTRODUCTION

Parmi les problèmes que la commission doit s'efforcer de résoudre, celui des retraites est incontestablement le plus important et le plus délicat. Les pensions et les diverses allocations versées soit par les organismes de retraite, soit par l'Etat, aux personnes âgées, constituent pour celles-ci la presque totalité de leurs revenus. La majeure partie des difficultés auxquelles elles doivent faire face vient de l'insuffisance des prestations en argent qui leur sont versées. Une amélioration des régimes de retraite constitue l'instrument le plus sûr et le plus directement efficace d'une politique de relèvement du niveau de vie des personnes âgées. Mais dans le choix des moyens propres à atteindre ce but, il est nécessaire de tenir compte des situations considérées comme acquises par leurs bénéficiaires, que ces situations soient légitimes ou non. Toute politique en matière sociale et plus spécialement dans le domaine des retraites sur lequel l'opinion publique est très sensibilisée, qui méconnaîtrait ce facteur serait inefficace et utopique, quels que puissent être ses mérites, parce que nécessairement vouée à l'échec. Aussi, la commission estime-t-elle nécessaire, avant de préconiser des mesures positives, de rappeler quels sont les inconvénients essentiels du régime des retraites actuel et d'analyser les opinions qui ont été exprimées sur ce sujet par les organisations et personnes qu'elle a consultées.

TITRE I

SECTION I

Position des problèmes, leurs facteurs.

La situation actuelle en matière de retraites se caractérise par la multiplicité des régimes, leur complexité et l'insuffisance des prestations servies.

1° *La multiplicité des régimes.*

Jusqu'en 1945, l'organisation des régimes de pensions ou d'allocations de vieillesse s'est faite par étapes successives. Les régimes de pensions d'abord créés pour les emplois publics ont peu à peu gagné l'ensemble des salariés du commerce et de l'industrie en se juxtaposant les uns aux autres. Le législateur de 1945

a voulu à la fois étendre les institutions de retraites à d'autres secteurs d'activité et procéder à une unification ou tout au moins à une harmonisation des divers régimes. Si le premier but a été atteint, tout au moins pour l'essentiel, il n'en va pas de même du second. Loin de se regrouper, les régimes se sont multipliés et diversifiés.

Il existe actuellement deux régimes généraux de retraites : celui des salariés de l'industrie et du commerce et celui des salariés de l'agriculture. A ces deux régimes se substituent des régimes spéciaux, pour certaines catégories de salariés et des régimes autonomes pour les non-salariés. De multiples régimes complémentaires se superposent à ces régimes de base déjà nombreux. Enfin, s'y ajoutent des allocations versées sans contrepartie de cotisations.

Cette diversité a l'avantage de la souplesse. Elle permet de tenir compte des tendances à l'autonomie auxquelles certaines professions sont très attachées ; respecte les situations acquises sans en étendre nécessairement les avantages à d'autres secteurs d'activité ; permet d'adapter les prestations et les cotisations aux possibilités contributives des bénéficiaires. Cette diversité a aussi le mérite d'être acceptée et même considérée comme légitime, par la grande majorité des prestataires.

Mais elle présente aussi des inconvénients graves.

Le premier provient de l'inégalité choquante des avantages consentis, que la multiplicité des régimes contribue à créer ou à maintenir. L'âge d'ouverture du droit à pension, pour un emploi de même nature, peut varier de plus de dix ans selon que l'emploi est tenu dans une entreprise du secteur public ou dans une entreprise privée soumise au régime général. Le montant des prestations servies varie, lui aussi, de façon considérable, d'un régime à l'autre. Ces différences ne s'expliquent que par des raisons historiques.

Un second inconvénient, lié à la multiplicité des régimes, provient de la difficulté de leur coordination. Bien que des améliorations importantes aient été apportées dans ce domaine, il subsiste un certain nombre d'activités ayant donné lieu à la perception d'une cotisation dans un régime particulier, qui ne peuvent pas être prises en compte dans le calcul de la pension dans un autre régime. De ce fait, il arrive que des personnes âgées, ayant accompli trente années d'activités professionnelles de natures différentes, n'aient droit à aucune pension complète dans aucun des régimes auxquels elles ont été successivement affiliées.

Enfin, la multiplicité des régimes s'oppose à l'assainissement de leur assises financières. Un régime propre à une branche professionnelle ou à une entreprise, si importante soit-elle, ne peut assurer son équilibre financier et surtout ne peut le maintenir à travers l'évolution constante de l'activité de la branche ou de l'entreprise considérée. Ce déséquilibre se manifeste dès que la situation démographique du secteur d'activité accroît le nombre des pensionnés alors que le nombre des cotisants s'amenuise progressivement. Cette situation n'est pas propre aux régimes spéciaux anciens tels que celui de la S. N. C. F. La création de régimes complémentaires nouveaux prévoyant des pres-

tations relativement élevées présente elle aussi les mêmes dangers. La phase initiale d'application des régimes, au cours de laquelle les prestations incomplètes servies aux premiers bénéficiaires sont très largement compensées par les cotisations versées par les actifs, risque de faire place à une situation beaucoup plus difficile lorsque les prestataires seront nombreux alors que l'évolution des techniques ne maintiendra peut-être pas le nombre des cotisants à un niveau suffisant pour équilibrer les charges du régime.

2° *Complexité de la législation.*

La multiplicité des régimes de retraites ne serait pas un facteur de complexité si les règles propres à chaque régime étaient simples. Il n'en est malheureusement pas ainsi. La nécessité d'assurer un minimum de prestations aux premiers bénéficiaires a conduit à multiplier les dispositions transitoires qui se substituent au droit commun. L'attribution d'avantages non contributifs, pleinement justifiée par des considérations d'équité, a contribué à compliquer l'application des règles de base.

Tous ces facteurs alourdissent la tâche des services liquidateurs, multiplient les contestations et retardent le versement des premiers arrérages de pensions. Les bénéficiaires se trouvent actuellement dans l'incapacité presque absolue de calculer avec précision le montant de la pension à laquelle ils ont droit. Les services liquidateurs éprouvent eux-mêmes de grandes difficultés à les renseigner avec certitude. Il s'ensuit que les assurés prennent une décision aussi grave que celle qui consiste à demander la liquidation de leur pension, sans connaître exactement ni les conséquences financières de cette décision ni les avantages réels qu'ils pourraient tirer d'une prolongation de leur activité, notamment en ce qui concerne le montant de leur pension.

3° *Insuffisance des prestations servies.*

Cette insuffisance est certaine, mais n'est pas générale. Les régimes professionnels les plus anciens (Etat, collectivités locales, entreprises nationalisées) versent des prestations d'un montant convenable, tout au moins pour les catégories supérieures pour lesquelles le salaire de référence est suffisamment élevé. Il en est de même, dans une moindre mesure, des salariés du secteur privé lorsqu'ils bénéficient des prestations d'un régime complémentaire.

Mais la grande majorité des salariés affiliés au régime général, les salariés du régime agricole et la plupart des travailleurs non salariés, ne perçoivent actuellement que des retraites d'un montant peu élevé et subissent un abaissement considérable de leur niveau de vie lors de la cessation de leur activité professionnelle. La modicité des prestations atteint un niveau encore plus bas dans les régimes non contributifs. La généralisation progressive des régimes de retraites et l'arrivée de prestataires ayant cotisé pendant une durée suffisante pour prétendre à une pension complète, doivent réduire, dans l'avenir, le nombre des personnes âgées percevant des prestations ayant le caractère de secours. Mais en l'état actuel de la législation, les pensions,

même calculées sur les maxima, n'en demeurent pas moins minimes et doivent être progressivement augmentées de façon substantielle. D'autre part, une fraction non négligeable de la population âgée, ne bénéficie pas d'une pension de retraite même minime, et doit se contenter d'allocations non contributives, d'un montant très insuffisant.

SECTION II

Synthèse des opinions exprimées par les personnes et organisations consultées par la commission.

La commission a été saisie de nombreuses critiques et suggestions en matière de retraites. Les consultations ayant été volontairement menées auprès d'organisations de tendances très diverses et souvent même opposées, les réponses recueillies expriment ces divergences. Chacun des problèmes que nous analyserons comportera donc un rappel de plusieurs positions.

Nous n'examinerons pas ici les opinions exprimées en matière de limites d'âge, cette question se rattachant aux problèmes d'emploi.

1° *L'âge d'ouverture du droit à pension de retraite.*

Les organisations syndicales de salariés insistent avec fermeté sur la nécessité d'un abaissement de l'âge d'ouverture du droit à pension à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes et les titulaires d'emplois pénibles ou insalubres. Sur ce dernier point, les organisations syndicales s'élèvent avec la plus grande vigueur contre la non-application des articles 332 et 334 du code de la sécurité sociale.

Cette opinion rejoint celle des employeurs. Si leurs organisations syndicales n'ont pas pris nettement parti sur ce problème, les employeurs interrogés individuellement par les enquêteurs de l'I. F. O. P. estiment que l'âge normal de la retraite devrait être fixé à 60 ans, avec des correctifs pour les professions pénibles. Trois employeurs sur quatre pensent que d'ici dix ans l'âge de la retraite aura été abaissé sous l'effet d'un mouvement considéré comme irréversible. Ce mouvement sera accéléré par la nécessité d'employer les jeunes générations et de rajeunir la main-d'œuvre des entreprises faisant appel à des techniques modernes.

2° *L'harmonisation des âges d'ouverture du droit à pension.*

Pour traiter ce problème, les organisations syndicales se placent dans la perspective d'un abaissement à 60 ans de l'âge normal d'ouverture du droit à pension, ramené à 55 ans pour les professions pénibles. Elles considèrent donc qu'il s'agit uniquement de savoir s'il est légitime de maintenir des régimes plus favorables.

Sur le plan des principes, les organisations syndicales admettent généralement que les âges d'ouverture du droit à pension inférieurs au droit commun doivent être justifiés par la nature particulière de l'activité et non pour des raisons historiques. Certaines organisations reconnaissent même que la

situation actuelle est sur ce point incompréhensible pour les salariés et provoque parfois un sentiment d'injustice. Mais s'agissant de prendre position sur le point de savoir s'il faut modifier cet état de choses, les organisations consultées se sont montrées très réticentes. Elles ne croient pas qu'on puisse porter atteinte à ce qu'elles considèrent comme des droits acquis et mettent en garde la commission contre les réactions très violentes qu'entraînerait inéluctablement tout relèvement de l'âge d'ouverture du droit (l'exemple des grèves de 1953 est souvent cité). Les syndicats estiment dans la mesure où on estimerait devoir agir sur l'âge de la retraite (ce que pour leur part ils ne préconisent pas), il faudrait se borner à inciter les intéressés à demeurer effectivement en activité après l'âge d'ouverture du droit à pension, mais sans porter atteinte à ce droit. Si le Gouvernement entendait néanmoins relever l'âge juridique d'ouverture du droit, il ne paurrait le faire qu'en accord avec les organisations syndicales intéressées, dans le respect absolu des droits acquis. Se plaçant sur un plan plus général, certaines organisations relèvent qu'une telle mesure ne toucherait que le secteur public et qu'il faudrait commencer par harmoniser les salaires avant d'entreprendre une harmonisation du droit à pension.

Cette tendance générale, très restrictive, peut cependant être tempérée. Les organisations syndicales des catégories supérieures se montrent moins hostiles au relèvement de l'âge de la retraite, tout en liant cette question à celle du relèvement simultané des prestations servies.

Les institutions de retraite sont en général favorables à une harmonisation des âges de départ à la retraite qui ne laisserait subsister que les différences justifiées par le caractère pénible du poste de travail. Mais ces institutions estiment, dans la grande majorité, que si souhaitable que puisse être une remise en ordre des régimes de pension, sur ce point, une mesure de cet ordre se heurterait à une résistance insurmontable des intéressés. Elles préconisent donc l'emploi de moyens incitant les assujettis à demeurer en activité au-delà de l'âge d'ouverture du droit à pension.

3° *Equilibre financier des régimes.*

Informées par la commission des données démographiques qui laissent présumer une aggravation des charges financières des régimes de retraite pour les années à venir, les organisations consultées ont été invitées à préciser quelles sont les mesures qui leur paraissent devoir être prises pour parer à cette menace.

Avant de prendre position sur les solutions possibles, les organisations syndicales de salariés les plus importantes ainsi que les syndicats patronaux et les employeurs qui ont été interrogés individuellement dans le cadre de l'enquête I. F. O. P. ont tenu à exprimer leur mécontentement devant le détournement des ressources qui avaient été prévues pour la couverture du Fonds national de solidarité. Cette expérience les amène à manifester le plus grand scepticisme à l'égard de toute solution tendant à dégager de nouvelles ressources pour la couverture des charges de retraites. Aussi, un certain nombre d'organisations

demandent-elles qu'avant de recourir à ces solutions, le Gouvernement commence par restituer aux institutions de vieillesse les ressources qui leur étaient primitivement destinées. Un second préalable consiste à restituer à la Sécurité sociale les sommes qui ne devraient pas être mises à sa charge (allocation supplémentaire, frais de fonctionnement administratif du ministère de tutelle, etc.).

En ce qui concerne les solutions nouvelles, la commission relève que, sauf chez les travailleurs indépendants, les organisations et personnes consultées repoussent avec véhémence toute perspective de relèvement de l'*âge d'ouverture du droit à pension.* Seules quelques opinions isolées, ne provenant pas de milieux syndicaux, préconisent, d'ailleurs avec beaucoup de réserves, le relèvement de l'âge de la retraite pour les régimes spéciaux.

La solution consistant à rétablir l'équilibre financier des régimes par une *aide de l'Etat* est préconisée par les centrales syndicales de salariés et par les organisations agricoles. Cette aide devrait se manifester par une taxe fiscale préaffectée et ne devrait entraîner aucune immixtion de l'Etat dans la gestion du risque vieillesse par les caisses de Sécurité sociale. Les milieux patronaux, les travailleurs indépendants et les organismes de retraite sont en revanche fermement opposés à la fiscalisation d'une partie des ressources. Cette opinion est motivée à la fois par un souci de moralité (aucun avantage ne doit être accordé sans la contrepartie d'une cotisation) et par la crainte d'une emprise de l'Etat sur les organismes de gestion autonome.

Toute perspective d'allégement des charges par une *réduction des prestations* étant écartée, sauf par quelques régimes complémentaires, la commission a demandé à ses interlocuteurs de prendre position sur l'éventualité d'un *relèvement des cotisations.*

Les organisations syndicales, favorables à une intervention financière de la collectivité publique, estiment que le relèvement des cotisations peut être adopté comme complément, au cas où la première solution ne permettrait pas de dégager les ressources suffisantes. Les employeurs (organisations syndicales ou employeurs consultés à titre individuel) n'acceptent le relèvement des cotisations qu'en cas de nécessité, mais préfèrent cette solution claire à toutes les autres, à la condition que ce relèvement se traduise directement par une élévation du montant des retraites. Toutefois, les employeurs rappellent que les charges sociales étant un élément de salaire, le relèvement des cotisations pèsera nécessairement sur la politique des salaires. L'enquête I. F. O. P. montre qu'un relèvement des cotisations serait plus facilement accepté par les dirigeants des petites entreprises que par ceux des grandes entreprises, et que cette mesure soulèverait moins d'hostilité chez les employeurs des régions peu industrialisées que chez ceux de la région parisienne. D'une façon générale le secteur de la métallurgie paraît le plus réticent, que ce soit à Paris ou en province.

En ce qui concerne les moyens propres à augmenter les ressources procurées par les cotisations, les personnes consultées sont divisées en deux tendances : augmentation du taux de la cotisation — relèvement du plafond du salaire soumis à cotisa-

tion. Deux organisations craignent que l'augmentation de la charge des cotisations pèse surtout sur les industries occupant beaucoup de main-d'œuvre et suggèrent qu'on institue une double cotisation : la première perçue sur les salaires versés, la seconde frappant le chiffres d'affaires.

Une dernière solution était envisagée, pour remédier aux déséquilibres financiers nés de la diversité et de l'autonomie des régimes : *la compensation*.

Cette solution entraîne en général une réaction hostile. Il lui est reproché d'aboutir à charger les régimes équilibrés, qui sont bien gérés et versent des prestations modiques, d'une partie du fardeau des régimes privilégiés et même de faire supporter aux salariés les charges de régimes de non-salariés. Aussi les organisations consultées n'admettent-elles la compensation qu'entre des régimes de même nature. Tout système aboutissant à la surcompensation est repoussé. C'est dans la même perspective que se place la C. G. T., seule organisation syndicale qui préconise la fusion de tous les régimes (régimes de base et régimes complémentaires) auxquels les salariés sont affiliés ; la compensation entre ces régimes constitue, pour elle, une première étape.

4° *Régime national de base.*

L'hypothèse de l'institution d'un régime national de base versant à tous les Français âgés une allocation uniforme, a profondément divisé les organisations consultées par la commission.

D'une façon générale les organisations patronales, les cadres, les mutualistes et les organismes de gestion des régimes spéciaux ou complémentaires sont résolument hostiles à une réforme de cet ordre, dans laquelle ils voient une atteinte au principe de la gestion autonome des régimes et un renouvellement de l'expérience du Fonds national de solidarité.

Les organisations syndicales de salariés sont divisées en deux tendances.

La première tendance manifeste un accord sur le principe d'une allocation minimale versée à tous les Français. Mais ce but devrait être poursuivi à l'intérieur des régimes existants, par l'unification et le relèvement progressif des prestations de base. L'Etat pourrait aider chaque régime à réaliser cet objectif en lui versant une aide financière. Un tel système maintiendrait le principe de la gestion autonome des institutions sociales, auquel les salariés sont très attachés.

Une seconde tendance accepte le principe d'une réforme plus profonde. Un régime national verserait l'allocation de base à tous les Français quelle que soit leur situation. Cette allocation de base serait complétée par des prestations versées par des régimes complémentaires, obligatoires pour les salariés (transformation du régime général actuel) et de caractère contractuel pour les non-salariés.

Sur le mode de financement du régime national de base, la commission retrouve les positions déjà exprimées quant aux avantages respectifs de la cotisation et de la taxe.

Les partisans de l'allocation de base, quelle que soit la forme sous laquelle elle serait versée, estiment que celle-ci doit être indexée sur le S. M. I. G. Son montant varie selon les organisations, de 100 p. 100 à 40 p. 100 du S. M. I. G.

5° *Le cumul des pensions et des autres ressources.*

Sur le principe de l'application des règles de cumul en matière d'allocations de vieillesse, les organisations consultées distinguent les avantages de caractère contributif des autres allocations. Pour les pensions obtenues après versement de cotisations, l'application des règles de cumul est unanimement repoussée. Le motif généralement présenté à l'appui de cette opinion est que le droit à pension a été acquis par le versement de la cotisation et que toute amputation de la pension constitue donc une spoliation. Pour les avantages non contributifs, les organisations consultées ne sont pas opposées au maintien des plafonds de ressources à la condition qu'ils soient relevés et que les règles actuelles soient harmonisées et simplifiées. Certains ajoutent que le fruit de l'épargne volontaire ne devrait jamais être pris en compte dans le calcul des ressources.

Sur la question particulière du cumul d'une pension de retraite avec des traitements et salaires, les organisations consultées paraissent moins restrictives. Elles estiment en général qu'il n'est pas légitime qu'une personne qui a demandé la liquidation de sa pension tout en continuant à occuper le même emploi et en recevant donc la même rémunération perçoive, au titre de cette activité, une pension et un salaire. Certaines organisations admettent que même en cas de changement d'emploi après la mise à la retraite, le cumul de la pension et du salaire ne devrait pas permettre au salarié de percevoir un traitement supérieur à son dernier salaire d'activité normale (certains admettent le cumul dans la limite de 160 p. 100 du dernier salaire).

La direction générale de la sécurité sociale estime qu'il est souhaitable d'utiliser le jeu des règles de cumul pour favoriser le maintien volontaire en activité au-delà de l'âge d'ouverture du droit à pension. Une interdiction du cumul de la pension et d'un salaire pourrait être édictée pour toutes les pensions accordées aux personnes non âgées alors que le cumul devrait être au contraire libre pour les salariés qui ont demandé la liquidation de leur retraite à 65 ans.

6° *Pensionnés âgés de plus de 75 ans.*

La commission a demandé aux organisations consultées de lui indiquer si elles jugent souhaitable de relever le montant de la pension des personnes âgées de plus de 75 ans. Cette suggestion est écartée presque unanimement. Les organisations consultées pensent que le maximum des besoins est atteint au moment où se produit la cessation définitive de toute activité et non à un âge déterminé ; qu'un relèvement général du montant des pensions devrait résoudre le problème et qu'en tout état de cause les ressources qu'on affecterait à cette

catégorie particulière de retraités seraient nécessairement prélevées sur celles dont on peut disposer en faveur de l'ensemble des retraités.

Cette prise de position aboutit toujours à préconiser une aide en nature aux grands vieillards. Notons cependant que les intéressés, représentés par la Fédération nationale des associations des vieux de France, préfèrent une aide en espèces à une aide sociale directe.

7° *Suggestions diverses.*

La commission a été saisie par plusieurs organisations ou personnalités de suggestions de nature très diverses, dont il convient d'analyser les plus importantes.

A. — Les veuves.

La question des pensions de réversion fait l'objet de nombreuses interventions.

Les conditions d'attribution de la pension de réversion sont critiquées. L' « Association et entraide des veuves et orphelins de guerre » souligne que les veuves de guerre ne peuvent jamais bénéficier d'une pension de réversion puisque leur mari est décédé avant qu'il ait atteint l'âge de 60 ans. Cette association fait une suggestion de portée générale. Beaucoup de femmes mariées qui n'exerçaient aucune activité professionnelle doivent travailler après le décès de leur mari pour subvenir aux besoins de la famille. Il serait juste que, dans ce cas, la veuve prenne la suite des cotisations déjà versées par son mari afin de se constituer une retraite complète. Il serait également souhaitable que la veuve ayant deux enfants à charge perçoive immédiatement une pension de réversion et en conserve le bénéfice aussi longtemps que les enfants sont à charge (une telle règle existe dans le régime complémentaire de l'U. N. I. R. S.).

Le taux de la pension de réversion (50 p. 100) est également critiqué parce qu'un certain nombre de dépenses restent inchangées après le décès du mari (chauffage, assurance, loyer, etc.). Une proposition a été faite pour que le taux de la pension de réversion soit porté aux deux tiers de la pension du mari, ou tout au moins à 60 p. 100 de cette pension.

L' « U. N. A. F. » propose une solution d'ensemble au problème des veuves, qui consisterait à généraliser le système de l'U. N. I. R. S. :

— taux de la pension de réversion : 60 p. 100 + majoration pour âge et enfants à charge ;

— service de la pension à l'âge de cinquante-cinq ans, sauf si la veuve est invalide ou si elle a deux enfants à charge. Dans ces deux cas, la pension serait versée dès le décès du mari quel que soit l'âge de la veuve ;

— possibilité d'opter pour une pension versée à partir de l'âge de cinquante ans, mais avec abattement de 4 p. 100 par année d'anticipation ;

— suppression de toutes les règles de cumul et de plafonds.

« L'Association et entraide des veuves et orphelins de guerre » demande qu'en dehors des droits qu'elle réclame pour toutes les veuves, les veuves de guerre bénéficient d'avantages particuliers :

1° Pension égale à 60 p. 100 du salaire de base, versée à l'âge de soixante ans à toute veuve de guerre ayant élevé des enfants ;

2° Pour les veuves de guerre âgées de moins de soixante ans, droit à une pension de réversion égale à 50 p. 100 de celle dont a bénéficié leur mari en application de l'article 64 de l'ordonnance du 19 octobre 1945.

B. — Possibilité de verser un capital à la place d'une cotisation. — Versement de cotisations supplémentaires.

Le « Groupe de défense des rentiers viagers de l'Etat », partisan de l'institution d'un régime national de base financé par des cotisations, suggère que les assurés aient la possibilité de substituer aux cotisations le versement d'un capital, ce qui réglerait le cas des rentiers viagers de l'Etat. Les assurés devraient également avoir droit de verser des cotisations volontaires en plus de la cotisation légale, afin d'améliorer le montant de leur pension.

Le même mécanisme a été proposé à la commission en faveur des salariés qui ont travaillé au cours de leur carrière dans un pays étranger n'ayant pas conclu d'accord de réciprocité avec la France. Les intéressés pourraient avoir le droit de racheter les cotisations correspondant aux années de travail effectuées à l'étranger.

C. — Paiement trimestriel des pensions.

A plusieurs reprises l'attention de la commission a été appelée sur les inconvénients du paiement trimestriel des pensions. Certaines personnes et organisations, peu nombreuses il est vrai, souhaitent que le paiement des pensions soit mensuel. Des avances devraient, en tout état de cause, être versées dès la demande de liquidation de la pension.

TITRE II

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

SECTION III

Age d'ouverture du droit à pension.

Ainsi qu'il a été déjà dit, la commission n'envisage ici que la question de l'âge d'ouverture du droit à la liquidation d'une pension de retraite. La limite d'âge, c'est-à-dire l'obligation pour le salarié de cesser son activité professionnelle à un âge déterminé, constitue un des aspects de la politique de l'emploi. Ce problème est examiné dans le premier chapitre de la seconde partie du rapport.

Le problème de la détermination de l'âge auquel les assujettis doivent pouvoir demander la liquidation de leur pension se pose dans des termes différents selon qu'on envisage le régime général, les régimes spéciaux et les régimes complémentaires. Cette question fera donc l'objet de paragraphes distincts.

I. — Le régime général

Actuellement, l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite est fixé, par l'article 331 du code de la sécurité sociale, à soixante ans, pour les assurés qui justifient d'au moins trente années d'assurance. Mais le taux de la pension, alors fixé à 20 p. 100 du salaire annuel de base est majoré de 4 p. 100 par année d'assurance au-delà de la soixantième année d'âge et atteint ainsi 40 p. 100 pour les assurés qui ont demandé la liquidation de leur pension à l'âge de soixante-cinq ans. De ce fait, l'âge requis pour obtenir la liquidation d'une pension au taux de 40 p. 100, est de soixante-cinq ans.

Des dispositions particulières permettent aux assurés reconnus inaptes au travail ou ayant exercé une activité pénible d'obtenir la liquidation de leur pension au taux de 40 p. 100 du salaire de base, dès l'âge de soixante ans.

La commission estime qu'on ne peut sérieusement envisager de relever l'âge d'ouverture du droit à pension, au-delà de soixante-cinq ans. Il convient donc d'examiner seulement s'il est souhaitable de maintenir le régime actuel ou s'il est préférable de le modifier :

— soit en donnant satisfaction aux revendications des organisations syndicales de salariés qui demandent l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans pour les hommes et cinquante-cinq ans pour les femmes, les inaptes au travail et les titulaires d'emplois pénibles ;

— soit au contraire, en supprimant la possibilité offerte aux assurés de demander la liquidation de leur pension avant d'avoir atteint l'âge de soixante-cinq ans, sauf inaptitude physique ou exercice d'une activité pénible.

1° *Fixation de l'âge normal d'ouverture du droit à pension.*

La commission a constaté la force du mouvement qu'expriment les organisations syndicales en demandant l'abaissement de l'âge de la retraite. La généralité de la revendication ne doit d'ailleurs pas masquer son ambiguïté. Certains justifient cet aménagement de la législation par la nécessité d'assurer aux jeunes l'emploi et la promotion sociale auxquels ils aspirent, tout en rajeunissant la main-d'œuvre des entreprises. D'autres estiment qu'une mesure de cette nature augmenterait la liberté des travailleurs âgés en leur permettant de choisir sans contrainte financière entre le repos et la prolongation de l'activité professionnelle.

Aucun des motifs ainsi avancés ne paraît déterminant. Le chapitre consacré aux questions d'emploi, dans la première partie du rapport, fait justice des arguments se rattachant à l'idée qu'il existe, entre jeunes et vieux, une concurrence telle qu'elle justifie l'élimination pure et simple de ces derniers. Les solutions préconisées en matière de reclassement professionnel devraient permettre aux entreprises de tirer parti des qualités de la main-d'œuvre âgée. Quant à la liberté de choix qu'on donnerait aux personnes âgées en les incitant à demander dès 60 ans la liquidation de leur pension, elle apparaît illusoire compte tenu du montant dérisoire des pensions qu'il serait alors possible de leur accorder.

La commission a évalué les conséquences financières d'une décision d'abaissement de cinq années de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite du régime général, au taux de 40 p. 100 du salaire de base, acquise après trente ans de cotisations.

Si l'on se rapporte au tableau du chapitre V de la première partie (Perspectives financières du régime général) l'évolution de la charge financière du régime serait modifiée ainsi qu'il suit :

Evolution de la charge du régime général en pourcentage de la masse des salaires soumis à cotisations (1).

ANNÉE	ÉVOLUTION dans l'hypothèse du maintien des règles actuelles.	ÉVOLUTION dans l'hypothèse d'un abaissement de 5 ans de l'âge d'ouverture du droit.
1965	8,20 p. 100	9,5 p. 100
1970	10 p. 100	12,70 p. 100
1975	10,90 p. 100	14,70 p. 100
1980	11,50 p. 100	16,20 p. 100

Ainsi, la charge du régime général déjà appelée à *doubler* en l'état actuel de la législation, entre 1958 (5,37 p. 100) et 1975 (10,9 p. 100) *triplerait* entre 1958 et 1980 dans l'hypothèse d'un abaissement de cinq années de l'âge d'ouverture du droit. Une telle mesure aurait, à elle seule, pour effet d'accroître de 50 p. 100 la charge financière du régime en 1980 (16,2 p. 100 contre 11,5 p. 100).

Ces chiffres font apparaître le caractère irréaliste des propositions tendant à l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite. Loin de conduire à une amélioration des conditions de vie des personnes âgées, la mesure réclamée par certains secteurs de l'opinion, mal informés des données financières du problème, aboutirait non seulement à interdire définitivement toute perspective de relèvement du montant des pensions mais conduirait rapidement à une crise financière grave des institutions de retraite, qui remettrait en cause le maintien des avantages actuellement acquis.

Les perspectives financières du régime général, analysées au chapitre V de la première partie du rapport amènent nécessairement la commission à estimer qu'une amélioration sensible

(1) Les estimations tiennent compte, d'une part, de l'augmentation de la vie moyenne entre 60 et 65 ans y compris les droits dérivés, d'autre part, de la pension à taux plein (40 p. 100) dès l'âge de 60 ans.

du montant des pensions de ce régime n'est possible que moyennant un relèvement de l'âge auquel les assurés font effectivement valoir leurs droits à la liquidation de leur pension. Il est souhaitable que cet âge soit, dans la presque totalité des cas, de 65 ans.

Il ne semble pas utile de supprimer le droit qu'ont les assurés sociaux de demander le versement de leur pension dès l'âge de 60 ans. Bien que le régime général soit fondé sur un système de répartition, les assujettis ont le sentiment qu'ils acquièrent leur pension en acquittant le montant de la cotisation légale. Une mesure portant atteinte à l'âge d'ouverture du droit à pension serait donc considérée comme une spoliation et provoquerait des réactions dont la commission ne peut ignorer la violence. Il serait d'ailleurs paradoxal qu'une politique d'amélioration des avantages de vieillesse prive ses bénéficiaires d'un droit, sans doute coûteux par ses répercussions financières, mais qui n'apparaît cependant pas illégitime.

Le but qu'assigne la commission peut être atteint sans recourir à une mesure aussi impopulaire. Il est possible d'amener les assurés à renoncer volontairement à l'exercice de leur droit, en leur accordant des avantages substantiels lorsqu'ils ne demandent la liquidation de leur pension qu'à l'âge de 65 ans. Les mesures préconisées à cet égard par la commission sont exposées dans les sections suivantes du présent chapitre.

2° *Application des dispositions relatives à la retraite des assurés reconnus inaptes au travail ou ayant exercé une activité pénible.*

L'article 332 du code de la sécurité sociale dispose que pour les assurés qui justifient d'au moins trente années d'assurance et qui ont exercé pendant au moins vingt années une activité particulièrement pénible de nature à provoquer l'usure prématurée de l'organisme ou sont reconnus inaptes au travail par la caisse d'assurance vieillesse, la pension liquidée à un âge compris entre 60 et 65 ans est égale à 40 p. 100 du salaire de base.

1. Cette disposition présente l'inconvénient de ne faire aucune distinction quant au taux de la pension entre ceux qui en réclament le bénéfice dès soixante ans et ceux qui en diffèrent l'application entre soixante et soixante-cinq ans. La commission propose d'aménager sur ce point la législation en vigueur, par l'instauration de nouvelles règles de calcul de la pension.

2. En ce qui concerne le problème particulier de la mise à la retraite pour inaptitude physique médicalement contrôlée, la législation en vigueur n'appelle aucune observation de la commission. En revanche, l'application concrète de cette disposition pourrait être utilement assouplie. Les caisses régionales et les commissions d'inaptitude doivent adopter, pour l'application de l'article 332 du code, des critères plus souples que ceux qui sont définis à l'article 304 pour l'assurance-invalidité. La retraite d'ancienneté de l'article 332 du code doit être accordée à tout assuré âgé de soixante ans au moins qui établit qu'il ne peut plus conserver son emploi sans nuire gravement à sa santé et dont les services de la main-d'œuvre ne peuvent assurer le reclassement dans des conditions satisfaisantes.

3. L'application de l'article 332 aux assurés qui ont exercé une activité pénible, se heurte à des difficultés telles que cette disposition est jusqu'ici restée lettre morte. La commission d'étude des problèmes de la vieillesse a été informée par la commission spéciale constituée par le conseil supérieur de la sécurité sociale pour tenter de résoudre ce problème, des multiples obstacles qui ont empêché ses travaux d'aboutir rapidement. Le ministre du travail a d'autre part fait connaître à la commission qu'il éprouvait les plus grands doutes sur la possibilité pratique d'établir une liste qui comporte toutes les activités et rien que les activités particulièrement pénibles de nature à provoquer l'usure prématurée de l'organisme. Le ministre a invité la commission à préciser dans son rapport, si elle estime que les dispositions de l'article 332 doivent être maintenues ou, le cas échéant, quelles mesures compensatoires devraient être envisagées pour substituer à ce texte une disposition s'inscrivant dans le cadre de ses conclusions générales et qui ne puisse apparaître comme une mesure de régression sociale.

La commission constate qu'il existe une contradiction dans les termes de l'article 332 du code. Un système d'inaptitude physique contrôlée individuellement ne paraît guère conciliable avec une mécanisme de caractère purement forfaitaire. Si, en effet, un salarié a exercé pendant au moins vingt ans une activité réellement de nature a provoquer une usure prématurée de son organisme, il devrait être en mesure d'obtenir à l'âge de soixante ans la liquidation de sa retraite en prouvant son inaptitude physique par son examen par une commission médicale. S'il n'en est pas ainsi, il y a lieu de présumer que c'est à tort que l'activité exercée a été considérée comme usante du point de vue physiologique. Par conséquent, la disposition est soit inutile, soit injustifiée.

D'autre part, la commission pense que les recommandations qu'elle a formulées dans le chapitre de la politique de l'emploi (deuxième partie, chapitre I, du présent rapport), doivent rendre sans objet dans l'avenir les dispositions de l'article 332 du code. Le contrôle médical de la main-d'œuvre doit en effet éviter qu'un salarié exerce pendant vingt ans une activité qui entraîne l'usure prématurée de son organisme.

Enfin, la commission n'ignore pas les répercussions que l'application de la disposition en cause risque d'entraîner en ce qui concerne l'âge effectif du départ à la retraite. La pression conjugée des milieux syndicaux qui réclament l'abaissement de l'âge de la retraite et des milieux patronaux qui désirent rajeunir la main-d'œuvre des entreprises, tendra à multiplier les inscriptions sur la liste des activités pénibles. L'extrême difficulté de l'appréciation de la légitimité de ces réclamations ne rendra pas aisée la tâche de ceux qui auront la responsabilité de prendre la décision d'inscription sur la liste. On peut également craindre, à la lumière de l'expérience des régimes spéciaux que les inscriptions soient irréversibles et que même au cas où l'évolution des techniques modifie sensiblement les conditions d'exercice de l'activité, il soit pratiquement impossible de rayer l'emploi en cause de la liste des activités pénibles. Cette même expérience permet de craindre que dans un avenir plus ou moins lointain l'application de

l'article 332 du code aboutisse à ce que l'exception devienne la règle et que pour une notable partie de la population active l'âge normal d'ouverture du droit à pension à taux plein, se trouve en fait fixé à soixante ans. Un tel résultat irait directement à l'encontre du but qu'assigne la commission.

Il serait donc parfaitement concevable d'abroger purement et simplement la disposition dont il s'agit, moyennant l'assouplissement des conditions de mise à la retraite pour inaptitude médicalement et individuellement contrôlée. Mais la commission a été frappée de l'importance, quelque peu excessive, qu'attachent les organisations syndicales à cette disposition légale. Il ne lui paraît donc pas souhaitable d'en envisager l'abrogation avant que toutes les possibilités de mise en application raisonnable aient été épuisées. A cet égard, les enquêtes demandées par la commission des activités pénibles siégeant auprès du conseil supérieur de la sécurité sociale, pour des catégories d'emplois qu'on peut considérer, *a priori*, comme particulièrement pénibles pour la plupart, devraient permettre de déterminer si la disposition légale est ou non susceptible de recevoir application dans la pratique. Ce n'est que dans l'hypothèse où il apparaîtrait, à la lumière de ces enquêtes, que même pour les emplois en cause, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude, que les salariés qui les ont exercés pendant vingt ans présentent une usure physiologique marquée, qu'il serait légitime d'envisager l'abrogation des dispositions de l'article 332 du code concernant les activités pénibles.

3° *Age d'ouverture du droit à pension pour les femmes.*

De nombreuses organisations syndicales demandent que l'âge d'ouverture du droit à pension soit décalé de cinq ans pour les femmes. Des dispositions de cet ordre existent dans certaines législations étrangères et dans certains régimes spéciaux (ouvriers de l'Etat, clercs de notaire).

La générosité des sentiments qui animent les auteurs d'une telle proposition ne peut masquer son manque de réalisme. Les données démographiques montrent que la population féminine est plus nombreuse que la population masculine dans les tranches d'âge égales ou supérieures à 60 ans. Le rapport est de deux femmes pour un homme dans la tranche d'âge supérieure à 75 ans. Certes, les proportions ne sont plus les mêmes lorsqu'on raisonne en termes de population active, le taux d'activité étant, au recensement du 10 mai 1954, de 769 pour les hommes âgés de 60 ans contre 395 pour les femmes de même âge. Il n'en demeure pas moins que l'abaissement de l'âge de la retraite des femmes alourdit considérablement la charge financière de l'assurance-vieillesse. A supposer même que des ressources puissent être trouvées pour couvrir cette charge nouvelle, cette mesure interdirait d'envisager le relèvement du montant des retraites pour l'ensemble des assurés.

Ces considérations financières ne seraient peut-être pas absolument déterminantes si la mesure était socialement justifiée. La commission n'a pas le sentiment qu'il en soit ainsi. L'exercice d'une activité professionnelle n'entraîne pas une usure physique plus rapide chez la femme que chez l'homme. Si un certain nombre de postes de travail comportant l'utilisation de la force musculaire ne doivent pas être tenus par des femmes, la solution de ce problème doit être trouvée dans l'application d'une politique de l'emploi et non pas dans la mise à la retraite prématurée des intéressées. Si, d'autre part, les travaux domestiques accomplis par les femmes aggravent la fatigue due au travail, une politique d'aide à la famille et d'aide ménagère devrait porter remède aux difficultés particulières que rencontrent les mères de famille lorsqu'elles exercent une activité professionnelle.

La commission estime que la solution des problèmes que pose la main-d'œuvre féminine, par un aménagement des législations de retraite, constituerait une solution de facilité à la fois coûteuse et inefficace.

II. — Les régimes spéciaux de salariés

Les régimes spéciaux de salariés ouvrent toujours un droit à la retraite à un âge nettement moins élevé que celui du régime général. L'âge le plus communément admis pour les emplois actifs, c'est-à-dire ceux qui se rapprochent le plus de ceux de l'industrie, est de 55 ans (fonctionnaires de la catégorie B, ouvriers de l'Etat, mines, S. N. C. F., etc.). Il atteint 50 ans pour les emplois de caractère pénible (travaux souterrains dans le régime des collectivités locales, marins, mineurs de fond, chauffeurs et mécaniciens de la S. N. C. F.). Pour les emplois de caractère sédentaire, au sens de la législation des retraites, l'âge d'ouverture du droit est en règle générale de 60 ans, comme pour le régime général, mais à salaire égal, le montant de la retraite est alors nettement supérieur à celui que perçoivent les assujettis au régime général n'ayant cessé leur activité qu'à l'âge de 65 ans. Dans certains cas, l'âge d'ouverture du droit à pension pour des emplois de bureau est même de 55 ans (S. N. C. F.).

Si l'âge actuel de la retraite des régimes spéciaux est justifié pour les emplois de caractère pénible ou insalubre (travaux souterrains dans le régime des collectivités locales par exemple) encore que même en appliquant l'article 332 du code les assujettis au régime général ne puissent bénéficier d'avantages comparables, il n'en est pas ainsi pour tous les emplois, qu'on considère l'âge de la retraite ou le classement dans la catégorie dite active.

La commission souhaite que le classement des emplois dans la catégorie « active » soit revisé et que l'âge d'ouverture du droit à pension des agents classés dans la catégorie « sédentaire » soit progressivement relevé jusqu'à l'âge de 65 ans. Mais elle ne se croit pas en mesure de recommander au Gouvernement d'agir dans ce domaine par voie d'autorité. Les salariés du secteur public et services publics sont très attachés à leurs droits et toute atteinte qui y serait apportée provoquerait des réactions dont la grève de 1953 donne un exemple. Les avantages de retraite sont d'ailleurs l'un des éléments de la rémunération et on conçoit mal qu'on rapproche les régimes spéciaux de retraite de celui du régime général, sans procéder au préalable à une harmonisation des rémunérations d'activité dans les deux sec-

teurs. Enfin, les répercussions sociales d'une mesure portant atteinte aux régimes spéciaux de retraites seraient disproportionnées avec les économies qu'on en tirerait tout au moins dans l'immédiat. Il ne pourrait en effet être question de revenir sur les pensions déjà liquidées ou même de refuser de maintenir les droits de ceux qui sont proches de l'âge actuel de la retraite. Le relèvement de cet âge ne pourrait pas non plus être général puisque certains postes exigent que leurs titulaires ne poursuivent pas leurs activités au-delà d'un âge relativement peu élevé (mécaniciens de la S. N. C. F., conducteurs de la R. A. T. P.). De ce fait, l'économie réalisée ne permettrait certainement pas d'améliorer sensiblement le sort des autres catégories de retraités, moins favorisés par le régime de retraites auquel ils sont assujettis.

La commission estime dès lors qu'il ne convient pas de porter atteinte à ce que les intéressés considèrent comme un droit acquis. Ce n'est que dans le cadre de discussions avec les organisations syndicales qu'il est possible d'amener celles-ci à renoncer aux avantages de retraite injustifiés en cessant de les appliquer aux agents recrutés postérieurement à cet accord.

Le fait essentiel en cette matière n'est d'ailleurs pas la fixation d'un âge ouvrant juridiquement droit au versement de la pension, mais plutôt l'âge auquel les intéressés demandent effectivement la liquidation de leurs droits. Il est par conséquent possible d'alléger la charge financière du service de la retraite, dans les régimes spéciaux, en amenant, par des moyens indirects, les assurés à différer l'exercice de leur droit. La partie du rapport consacrée à la réforme des règles de liquidation des pensions prend position sur les mesures qui doivent être prises à cette fin.

III. — Les régimes des non-salariés

L'âge d'ouverture du droit à pension étant toujours au moins égal à soixante-cinq ans, la commission estime que les régimes en cause n'appellent aucune observation sur ce point.

IV. — Les régimes complémentaires

Les régimes complémentaires n'ouvrent généralement pas droit à l'attribution d'une retraite à taux plein avant l'âge de soixante-cinq ans. Si certains régimes autorisent l'anticipation des droits, les coefficients de minoration alors appliqués sont, le plus souvent, tels que l'assuré est en fait amené à renoncer à ce droit. Enfin, ces régimes interdisent de façon générale le cumul de la pension et de la rémunération d'une activité autre que celle d'un emploi de complément. C'est seulement, par conséquent, dans des cas assez exceptionnels que sur le point particulier de l'âge de la retraite, les régimes complémentaires accordent des avantages supérieurs à ceux du régime général.

Eu égard au caractère purement contractuel de ces régimes, la commission estime qu'il n'appartient qu'aux parties intéressées de prendre la décision de modifier les règles de liquidation des pensions qui paraîtraient injustifiées.

Section IV

La garantie d'un minimum de ressources au profit des personnes âgées.

I. — Objectifs

A. — La commission dite de simplification des régimes vieillesse a, en 1958, préconisé de regrouper, sans en modifier les taux, trois des avantages de vieillesse non contributifs accordés aux personnes âgées dont les ressources n'excédaient pas 81.600 anciens francs par an, à savoir :

— à la base, l'allocation spéciale, ou une allocation d'un des régimes de non-salariés ou une rente portée au montant de l'allocation spéciale ;

— l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité ;

— enfin, le complément accordé au titre de l'aide sociale (dont le taux maximum théorique était de 45.000 anciens francs, mais dont le montant était, en pratique, réduit à 19.200 anciens francs, par application du plafond de 81.600 anciens francs, relatif à cette forme d'aide sociale en espèces).

Cette commission suggérait que les trois avantages en question fussent désormais accordés par un même organisme, celui qui servait l'avantage de base.

Elle déclarait ainsi, conformément à l'objet en vue duquel elle avait été instituée, s'en tenir à des mesures de simplification, qui ne devaient entraîner aucune dépense nouvelle et, même, permettraient certaines économies de gestion, tout en allégeant les formalités imposées aux vieillards et en accélérant la liquidation de leurs droits.

D'autre part, la commission de simplification considérait comme souhaitable :

1° D'aligner le plafond de l'allocation spéciale sur celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et du fonds national de solidarité (201.000 anciens francs pour les célibataires ; 258.000 anciens francs pour les ménages) ;

2° D'aligner, également, le plafond fixé pour l'attribution de la carte sociale des économiquement faibles sur celui alors en vigueur en matière d'allocation compensatrice des augmentations de loyer (144.000 anciens francs) ;

3° D'uniformiser les listes de ressources qui — selon les régimes — sont prises en considération pour l'application du plafond, de manière à établir une liste unique, valable dans tous les cas, ainsi que de fixer un mode d'évaluation de ces ressources qui serait applicable également pour toutes les allocations non contributives.

L'ensemble de ces suggestions ne s'inscrivait que dans le cadre d'une tentative de simplification et de remise en ordre de la législation touffue et anarchique des diverses allocations non contributives.

B. — La commission d'étude des problèmes de la vieillesse, dont la mission est toute différente, considère que le premier objectif à atteindre — à court terme — consiste, non seulement dans la substitution aux divers avantages non contributifs actuellement en vigueur d'une seule allocation de base, mais dans la fixation du taux d'une telle allocation à un niveau tel qu'elle assure aux catégories les plus défavorisées de la population âgée un minimum de ressources susceptibles de couvrir les besoins élémentaires et incompressibles du vieillard.

Sans qu'on puisse attacher aux études et enquêtes effectuées en vue d'évaluer ces besoins des personnes âgées une valeur scientifique rigoureuse, nous avons vu que ces besoins peuvent être estimés à 70 p. 100 environ de ceux d'une personne adulte (chap. III, section V, première partie, du présent rapport).

Il ne peut, d'autre part, être question de conférer au salaire minimum interprofessionnel garanti la valeur d'un budget type, mais si l'on admet qu'il représente, au moins en fait, une base de calcul et une référence, on peut en inférer que les besoins d'un vieillard devraient être évalués, actuellement, à environ 2.400 NF par an et qu'en conséquence, la garantie d'un tel revenu minimum devrait être assurée à toutes les personnes âgées dont les ressources sont inférieures à ce niveau.

Toutefois, la commission d'étude a pleinement conscience de l'impossibilité, dans l'immédiat, d'assurer une allocation ou pension minimum de 200 NF par mois, par conséquent, très supérieure, non seulement au taux actuel des avantages non contributifs, mais aussi au montant annuel moyen des pensions servies par le régime général. La charge supplémentaire qui en résulterait ne pourrait, quel que soit le mode de financement proposé, être supportée par la population active.

Aussi bien, l'évaluation empirique des besoins des personnes âgées qu'il est possible de faire d'après les indications fournies à la commission, soit par les assistantes sociales, soit par certains services d'aide ménagère, conduit-elle à penser que, dans la réalité, un vieillard isolé peut, avec un standing de vie évidemment très bas, subsister s'il dispose d'environ 150 NF par mois, étant entendu que les diverses mesures proposées au titre du logement (allocation-loyer) et de l'aide sociale (aide ménagère, notamment) permettent de compléter ce revenu minimum. C'est ce qu'admet également le rapport final du centre des hautes études administratives (20ᵉ session) consacré à l'étude des problèmes de la vieillesse.

Rappelons, d'ailleurs, que dans l'état actuel de la législation, la superposition des allocations non contributives servies aux vieillards les plus démunis (allocation spéciale ; allocation supplémentaire et ses compléments ; allocation d'aide sociale) ne leur assure au maximum qu'un peu moins de 1.000 NF par an (1.100 NF au-dessus de 75 ans).

En considérant ces données, la commission d'étude estime qu'en vue d'assurer, par paliers successifs, mais dans un délai relativement bref, un minimum de ressources aux vieillards les plus défavorisés, une allocation de base unique devrait être instituée et que le taux de cette allocation ne devrait pas être inférieur à 150 NF par mois, soit 1.800 NF par an, sur la base

du niveau général actuel des salaires. Ce taux représente, à peu près, la moitié du salaire minimum interprofessionnel garanti.

Deux remarques doivent être faites à cet égard :

1° Il ne s'agit nullement ici de lier réglementairement le taux du minimum de base garanti aux vieillards à celui du S. M. I. G., non plus, d'ailleurs, que de définir un budget type de la personne âgée, mais seulement d'indiquer aux pouvoirs publics un ordre de grandeur qui permette, eu égard tant aux besoins élémentaires des vieillards les plus défavorisés qu'aux possibilités de financement, de relever sensiblement le niveau de vie d'une fraction importante de la population âgée (actuellement, le minimum garanti aux personnes âgées justiciables des avantages non contributifs n'excède pas 30 p. 100 de la valeur du S. M. I. G.) ;

2° Compte tenu des perspectives d'évolution démographique ainsi que de celles des régimes de retraites, et notamment du régime dit « général » qui couvre à peu près la moitié de la population active (évolution qui se traduira par une augmentation sensible du taux de la pension moyenne), l'objectif essentiel, mais limité, consiste à améliorer, pendant les dix années à venir, la condition des vieillards qui n'ont pas cotisé pendant assez longtemps pour leur retraite ou même ne sont tributaires d'aucun régime « d'assurance-vieillesse ».

D'autre part, il est apparu à la commission d'étude que la notion même du droit à pension avait subi, dans son fondement sociologique, une complète modification. D'abord récompense ou compensation d'une activité professionnelle exercée pendant un certain nombre d'années, créance dont le travailleur pouvait se prévaloir en contre-partie des cotisations versées par lui-même ou par l'employeur, la pension de retraite est devenue un moyen d'assurer l'existence des personnes âgées. Si le lien avec l'activité passée demeure, tant pour l'existence du droit à pension contributive que pour la détermination de son montant, l'idée d'*assurance,* qui impliquait jadis le recours à la capitalisation, a cédé devant le concept de solidarité entre générations. Le fait de cotiser à un régime de retraite correspond moins aujourd'hui à un acte de prévoyance individuelle qu'à la nécessité de financer, par un prélèvement sur le revenu national, les prestations vieillesse, c'est-à-dire de garantir, par des systèmes de répartition, sur des bases professionnelles ou interprofessionnelles, la vie de la population âgée inactive.

Allant au-delà de la solidarité professionnelle, l'exigence de la solidarité nationale implique qu'un minimum de ressources soit assuré à toutes les personnes âgées, sans condition de travail antérieur.

Le minimum de base, dont l'institution est réclamée par la commission, doit donc bénéficier à tous les vieillards qui, d'une part, n'ont pas cotisé suffisamment pour pouvoir prétendre à une pension suffisante, ou même n'ont jamais été affiliés à un régime de retraite quelconque, et ne disposent, d'autre part, que de ressources inférieures à un plafond déterminé, quelles que soient l'origine et la nature de ces ressources.

Le régime ainsi établi se substituerait, sous forme d'une allocation nationale unique ou d'une garantie de pension minima, selon les cas, à tous les avantages non contributifs existant actuellement, à savoir :

— allocation aux vieux travailleurs salariés et majoration pour conjoint à charge qui lui est, le cas échéant, rattachée, ainsi que secours viager alloué au conjoint survivant du titulaire de l'A. V. T. S. ;

— allocation aux mères de famille ;

— allocations non contributives des régimes autonomes de non-salariés et des conjoints survivants des non-salariés ;

— allocation spéciale et majoration prévue par l'article L 676 du code de la sécurité sociale (majoration des avantages de retraite inférieurs au montant de l'allocation spéciale) ;

— allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (lorsqu'elle est rattachée à l'un des avantages précédents) ;

— allocation d'aide sociale aux personnes âgées.

II. — Régime de l'allocation minimum

A. — *Condition d'âge.*

La commission estime que l'âge d'ouverture du droit à l'allocation doit être fixé à 65 ans, ce principe comportant une seule dérogation, en faveur des personnes reconnues inaptes à toute activité professionnelle, qui pourront bénéficier de l'allocation à partir de 60 ans.

B. — *Condition de ressources.*

1. Plafond applicable.

Actuellement, si les avantages vieillesse attribués sont différents, suivant que les titulaires sont ou ne sont pas d'anciens salariés, ou âgés de plus ou de moins de 75 ans, le minimum des ressources annuelles qui constituent le plafond est uniformément de 2.010 nouveaux francs pour les célibataires et de 2.580 nouveaux francs pour un ménage, plafonds auxquels s'ajoutent le cas échéant les compléments de l'allocation supplémentaires du F. N. S.

Si la commission d'étude estime qu'il y a lieu de maintenir une condition de ressources, pour attribuer l'allocation de base, elle constate que les plafonds actuellement en vigueur sont fixés à un niveau notoirement insuffisant et n'ont d'ailleurs pas été relevés depuis 1958.

Elle préconise :

1° L'institution d'un plafond unique, applicable à toutes les personnes âgées susceptibles de bénéficier de l'allocation de base ;

2° La fixation de ce plafond à un montant double du taux de l'allocation, celle-ci devant d'ailleurs être comprise dans le calcul des ressources plafonnées.

Ces principes ont pour corollaire la suppression du double plafond (isolés, ménages), chaque bénéficiaire éventuel étant

assujetti à la condition de ressources en fonction de ses revenus propres ou, dans le cas d'un ménage, en fonction de la moitié des ressources communes.

2. Mode d'évaluation des ressources.

La commission d'étude est d'avis d'adopter, sur ce point, les conclusions déposées, en 1958, par la commission de simplification des régimes-vieillesse (avantages non contributifs).

La création d'une allocation de base unique implique, en effet, que soit mis fin aux diversités, sans fondement valable, qui résultent actuellement de la multiplicité des avantages non contributifs, du point de vue de la *nature* des ressources prises en considération pour l'application du plafond.

Il convient donc d'établir une liste unique des ressources, qui pourrait d'ailleurs être celle dont il est fait application par le fonds national de solidarité.

On tient compte, rappelons-le :

— de tous les avantages vieillesse, quels qu'ils soient ; ne seront pris en compte, dans le système proposé, que les avantages contributifs et l'allocation de base elle-même ;

— de tous les revenus, professionnels ou autres ;

— enfin, des biens mobiliers ou immobiliers actuels, ainsi que de ceux que le postulant a fait donation au cours des dix dernières années qui ont précédé la demande et pour lesquels la commission de simplification a retenu le mode d'évaluation suivant :

a) Prise en considération du revenu *réel* pour les biens productifs, mobiliers ou immobiliers, avec un revenu plancher, compris entre 3 p. 100 et 10 p. 100, mais dont elle n'a pas déterminé le taux. Le taux de 5 p. 100 pourrait être retenu ;

b) Application d'un revenu fictif pour les biens improductifs sur la base du taux de la caisse nationale d'assurances sur la vie, tel qu'il est pris en considération pour ces biens dans la législation du F. N. S.

C. — *Obligation alimentaire.*

1° Il ne saurait être question, dans le cadre de la mission impartie à la commission d'étude, de porter atteinte au principe de l'obligation alimentaire, c'est-à-dire de la créance d'aliments qu'une personne âgée, démunie de ressources suffisantes, est en droit de faire valoir à l'encontre de ses descendants. Il s'agit là d'une règle de droit civil, qui met en cause les rapports familiaux.

Mais, du point de vue de la politique de la vieillesse, trois problèmes se posent, qui ont fait l'objet d'un examen concerté de la part de la commission de la vieillesse et de la commission de la famille.

Ces problèmes sont les suivants :

— convient-il de tenir compte de la créance d'une personne âgée sur ses débiteurs d'aliments pour l'application du plafond de ressources, en vue de l'attribution de l'allocation non contributive de base ? ;

— faut-il admettre — et, dans l'affirmative, à quelles conditions — le principe de la *récupération*, par l'organisme chargé du paiement de l'allocation de base, de la créance alimentaire sur les descendants ? La même question se pose également en cas de placement ou d'hospitalisation ;

— quelle solution donner au même problème lorsqu'il s'agit de récupérer la créance d'aliments sur la *succession* de la personne âgée décédée ?

2° Les réponses fournies par les organisations et personnes consultées par la commission à ces questions ont été divergentes, mais, dans leur grande majorité, les opinions exprimées ont été défavorables au maintien de la faculté de récupération sur les débiteurs d'aliments, aussi bien qu'à la prise en considération de la créance d'aliments pour l'application du plafond de ressources.

Dans l'état actuel des législations applicables, trois systèmes différents sont prévus :

a) Les régimes d'assurance vieillesse ne tiennent évidemment pas compte de l'aide des débiteurs d'aliments pour les pensions contributives.

La question ne se pose que pour les avantages non contributifs.

En ce qui concerne d'abord l'allocation aux vieux travailleurs salariés, l'aide *effective* apportée par les enfants du postulant n'est prise en considération, d'après les circulaires ministérielles en vigueur, que si les ressources en résultant sont déclarées par le requérant, ce qui revient à priver ces instructions de tout effet pratique.

Dans le régime des salariés agricoles, l'article 113 du code rural exclut clairement les ressources qui peuvent être apportées par les descendants.

Quant à la législation de l'allocation spéciale, elle est muette sur ce point. En fait, il n'est pas tenu compte des créances alimentaires, mêmes déclarées, sauf si leur paiement résulte d'une décision de justice ;

b) Sur le plan de l'aide sociale au contraire, les commissions d'admission sont tenues d'évaluer le montant de la « participation éventuelle » des débiteurs d'aliments et fixent ainsi la proportion de l'aide sociale consentie par la collectivité publique en tenant compte du montant de la participation des débiteurs ;

c) Pour l'application de la législation du fonds national de solidarité, si d'après l'article 694 du code de la sécurité sociale, il doit être tenu compte de l'aide que sont susceptibles d'apporter aux personnes âgées leurs débiteurs d'aliments, cette aide — qui est mentionnée dans les déclarations de ressources — ne fait pas obstacle à la liquidation de l'allocation. C'est seulement au cas où le total des ressources, y compris l'aide de fait ou de droit, dépasse les plafonds que l'organisme liquidateur est subrogé dans les droits des allocataires, dans la limite du montant de l'allocation supplémentaire. L'organisme liquidateur peut également agir en justice en vue de faire obtenir à l'allocataire lui-même les aliments qu'il n'a pas obtenus spontanément et qu'il a renoncé à réclamer par la voie judiciaire.

Une faculté analogue existe également pour l'aide sociale (article 145 du code de la famille).

3° Il n'est pas douteux que la mise en jeu de l'obligation alimentaire, source de complications administratives, ait pour effet d'écarter du bénéfice des allocations non contributives de très nombreux bénéficiaires dont les ressources sont, en fait, inférieures aux plafonds. La nécessité de déclarer l'aide apportée par les enfants, et à plus forte raison la perspective de l'action en récupération lorsque les descendants n'apportent pas cette aide, constituent pour les vieillards des obstacles psychologiques qu'ils ne se déterminent que difficilement à surmonter.

En second lieu, l'obligation dans laquelle ils sont mis de réclamer, s'il y a lieu judiciairement, leur créance d'aliments ou même la mise en œuvre de la récupération par l'organisme liquidateur d'une allocation entraînent des conflits familiaux. Enfin, il est certain que l'administration — ou les caisses — n'utilisent, en fait, leur droit de récupération que d'une manière inégale ; un certain « arbitraire géographique » préside à l'exercice de ce droit, auquel il n'est pas recouru dans certaines régions.

Aussi, le ministère de la santé publique et de la population estime-t-il que le principe de la récupération sur les débiteurs d'aliments et l'inclusion de la créance alimentaire dans les ressources sont contraires au fondement même de l'aide sociale qui implique une substitution de la collectivité à la famille. Ce raisonnement paraît à la commission d'étude bien fondé, non seulement dans le domaine de l'aide sociale, mais pour toute allocation non contributive.

C'est pourquoi, en dépit de l'opposition jusqu'à présent manifestée par le ministère des finances pour des raisons budgétaires, la commission a retenu les principes suivants :

1° Pour le calcul des ressources personnelles des personnes âgées appelées à réclamer, soit le paiement de l'allocation de base, soit le bénéfice de l'aide ménagère à domicile (au titre de l'aide sociale ou d'un régime de retraite), il ne doit pas être tenu compte de la situation de leurs enfants ; la créance alimentaire, qu'il n'appartient qu'aux intéressés de réclamer, ne peut donc être prise en considération ;

2° En matière de récupération sur les débiteurs d'aliments, plusieurs systèmes ont été envisagés pour tenter de remédier aux difficultés psychologiques signalées plus haut :

— action en récupération de l'organisme ou de la collectivité publique subordonnée à l'accord de la personne âgée ;

— action en récupération librement exercée par la collectivité, mais dans des cas limités, par exemple pour le placement et l'hospitalisation.

La commission a estimé qu'une distinction devrait être faite entre deux situations différentes :

— lorsqu'il s'agit d'accorder l'allocation en espèces ou d'admettre le vieillard au bénéfice d'une aide à domicile (aide ménagère), elle est d'avis de supprimer purement et simplement

toute faculté de récupération. Le risque de conflit avec les enfants intervient ici à plein et cette considération prime l'argument financier qui pourrait être opposé ;

— lorsque, au contraire, le vieillard est l'objet d'une mesure de placement en collectivité ou d'hospitalisation — situation qui, dans un assez grand nombre de cas, coïncide avec un désintérêt des enfants, voire avec une mésentente ouverte entre le vieillard et sa famille — il serait beaucoup moins justifié d'interdire toute récupération.

La commission admet donc le principe du maintien de cette faculté tout en demandant que les règles qui président à la mise en œuvre de ce droit soient appliquées de la même manière sur l'ensemble du territoire.

4° Quant à la *récupération sur les successions* des allocations versées, lorsque l'actif net successoral est suffisant (20.000 NF), elle est admise par la législation de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (article 631 du code de sécurité sociale) et ne soulève aucune des difficultés rencontrées à propos de la récupération sur ces débiteurs d'aliments. La technique des récupérations (recouvrement effectué par l'enregistrement ; sommes recouvrables garanties par un privilège) ne donne lieu à aucune critique.

La commission d'étude rejoignant sur ce point les conclusions de la commission Burnod, préconise le maintien de ces dispositions qui trouveront application lorsque sera instituée une allocation non contributive unique.

D. — *Taux minimum de base et revalorisation.*

Il a été déjà indiqué que l'objectif à atteindre consiste à attribuer, soit à titre d'allocation aux personnes âgées non affiliées à un régime d'assurance-vieillesse, soit comme prestation minima de l'un quelconque des régimes existants, une somme de 1.800 NF par an, sur la base du niveau des salaires.

Mais il est évidemment indispensable que ce montant soit périodiquement revalorisé, en fonction de l'évolution ultérieure des salaires. Ces revalorisations seraient décidées chaque année, compte tenu des variations des salaires réels et non de celles du salaire minimum interprofessionnel garanti.

La commission, tenant compte de la difficulté de faire bénéficier, dès 1962, les personnes âgées de la garantie du minimum de base au taux plein, en raison de l'incidence financière qu'aurait l'application immédiate de cette mesure, a, d'autre part, été conduite à proposer un échelonnement dans cette mise en application. Elle estime, toutefois, que la période de transition doit être aussi brève que possible et propose que l'application effective et intégrale de sa proposition soit réalisée en 1965. C'est pourquoi elle a précisé les étapes annuelles qui permettront d'atteindre, en quatre ans, l'objectif proposé.

D'autre part, il est d'ores et déjà indispensable de tenir compte, par avance, de la hausse prévisible des salaires au cours de cette période de transition. Compte tenu des indications qui se dégagent du plan de modernisation et d'équipement,

elle pense qu'au taux annuel de 1.800 NF correspondra, en 1965, celui de 2.200 NF, soit une augmentation de l'ordre de 22 p. 100.

Il s'agit donc, en partant de la situation présente (l'aide aux vieillards les plus défavorisés étant de l'ordre de 1.000 NF par an) de prévoir des paliers successifs.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission suggère que le minimum garanti soit fixé aux taux suivants :

1° Pour 1962, à 1.320 NF, à compter du 1er janvier ou, en cas d'impossibilité, à 1.440 NF, à compter du 1er juillet ;

2° Pour 1963, à 1.600 NF ;

3° Pour 1964, à 1.900 NF ;

4° Pour 1965, à 2.200 NF.

Dans l'hypothèse où l'élévation du niveau général des salaires viendrait à dépasser les prévisions ci-dessus retenues, ces taux devraient être augmentés en fonction des variations effectivement constatées.

Quant au plafond de ressources, défini comme il a été indiqué plus haut, il devra être également revalorisé — et dans les mêmes proportions, puisqu'il restera égal au double du minimum de base.

E. — *Combinaison du minimum de base avec les avantages contributifs* (pensions de vieillesse).

La solution du cumul intégral, dans laquelle la pension contributive viendrait, dans tous les cas, s'ajouter à l'allocation de base, ne peut, à l'évidence, être retenue. Elle ne se justifie pas, eu égard au fondement même du minimum garanti et le coût de cette solution serait manifestement très élevé.

Le cumul partiel, qui permettrait de tenir compte des cotisations antérieurement versées, tout au moins pour les pensionnés dont les prestations sont d'un montant relativement faible, serait, en équité, recommandable.

Toutefois, c'est à la solution du non-cumul que la commission s'est résolue. Les pensions acquises par versement de cotisations seront donc intégralement imputées sur le minimum de base ; les intéressés ne pourront donc prétendre, lorsque ces pensions seraient d'un montant inférieur à ce minimum, qu'au complément destiné à parfaire la différence.

La commission ne méconnaît pas les inconvénients psychologiques que présente l'attribution d'une allocation ou pension du même montant à des personnes âgées qui ont cotisé régulièrement et à celles qui n'ont jamais cotisé ou qui n'ont qu'insuffisamment cotisé. Mais les complications qui résulteraient de la combinaison du minimum de base avec le maintien partiel de la pension seraient telles qu'elles enlèveraient à la formule proposée son avantage essentiel qui est sa simplicité, la facilité de son application, la rapidité du versement à chacun de ce qui lui revient.

Il est permis d'ailleurs d'espérer qu'en raison de la faiblesse relative du taux du minimum retenu, une fraction croissante

des personnes âgées ayant cotisé régulièrement bénéficiera de pensions dépassant ce taux, sans doute la grande majorité, lorsque les régimes contributifs fonctionneront à plein.

De plus, il va de soi que la règle du maximum de ressources n'aura pas à jouer à l'égard des personnes ayant cotisé normalement ; et ceci contribue déjà à marquer une différence essentielle entre ces personnes et les autres. C'est d'ailleurs la formule que consacre déjà la législation en vigueur sur les pensions de retraite des salariés lorsqu'elle prévoit que ces pensions ne peuvent être inférieures au taux de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

III. — Cout du minimum de base

Il n'est possible de calculer la charge financière qui résulterait des propositions de la commission qu'en faisant abstraction de la clause de ressources, dont seule l'incidence déterminera, en définitive, le nombre des bénéficiaires, en ce qui concerne du moins le bénéfice de l'allocation de base.

Ceci étant, la commission a disposé, pour apprécier le coût du minimum garanti, sur la base actuelle de 1.800 NF par an, de l'estimation dont elle a chargé l'un de ses rapporteurs de rassembler et d'interpréter les éléments en liaison avec les services financiers de la direction générale de la sécurité sociale.

Cette évaluation aboutit à une *charge nouvelle* de 3.200 millions de nouveaux francs environ, sur la base de la répartition des retraités et bénéficiaires de l'allocation spéciale, de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité et du montant des avantages vieillesse dont ils jouissent actuellement.

Les calculs auxquels il a été procédé tiennent compte du vieillissement des régimes (et notamment du régime général), qui aura pour conséquence une augmentation de la pension moyenne ainsi que de la progression des salaires estimés à 4,2 p. 100 par an.

Sous réserve de calculs plus précis, qui devraient être assis sur des informations récentes en ce qui concerne la répartition des pensionnés et allocataires selon l'importance des prestations dont ils jouissent (incidence du plafond), la charge nouvelle résultant, en 1965, du régime de base proposé devrait donc se situer à un niveau voisin de 3 milliards de nouveaux francs, avec la marge d'incertitude qui résulte de l'application d'une condition de ressources fixée comme il a été dit ci-dessus.

Section V

Propositions relatives aux règles de liquidation, à la gestion et au financement des régimes de retraites.

I. — Règles de liquidation des pensions de vieillesse (*Régimes de salariés.*)

A. — La garantie d'un revenu minimum répond à la nécessité, prioritaire — mais limitée — d'assurer aux personnes âgées les plus démunies un minimum de ressources leur permettant de vivre décemment. Elle tend, d'autre part, à simplifier et unifier les multiples législations relatives aux avantages non contributifs actuellement existants et à établir, ainsi, une certaine égalité au profit de cette catégorie particulièrement défavorisée de la population.

Mais l'institution d'une telle garantie n'apporte aucun palliatif à la diversité des régimes de retraites contributives et à l'iniquité sociale qu'engendre leur multiplicité. Si certains des régimes spéciaux permettent à leurs bénéficiaires d'obtenir, après une carrière professionnelle normale, des pensions qui représentent une fraction appréciable et parfois même importante de leur revenu professionnel antérieur — jusqu'à 75 p. 100 du dernier salaire ou du traitement d'activité — la masse la plus importante des salariés, qui relèvent du régime dit « général », ainsi d'ailleurs que les salariés agricoles, ne peut prétendre qu'à l'octroi de pensions dont le taux ne dépasse pas en général 40 p. 100 du salaire de base, d'ailleurs souvent inférieur à la rémunération moyenne réellement acquise tout au long de la carrière professionnelle, à l'âge de soixante-cinq ans, regardé comme l'âge normal d'admission à la retraite.

Ce taux de pension, qui implique trente années d'activité salariée ayant donné lieu à cotisation — ce qui n'est possible au surplus que depuis le 1er juillet 1960 — est manifestement insuffisant pour permettre aux salariés de conserver, même compte tenu d'une certaine diminution des besoins, et, par suite, des dépenses, dues à l'âge, un niveau de vie en rapport avec celui dont ils jouissaient durant leur activité.

L'insuffisance des prestations vieillesse du régime général n'est compensée, moyennant un effort accru du cotisant, que par l'institution des régimes complémentaires, organisés tantôt dans le cadre de l'entreprise ou de la profession tantôt sur un plan interprofessionnel.

B. — D'autre part, il est vrai que le régime général ouvre aux assurés une faculté d'ajournement théoriquement illimitée et que, le taux de la pension croissant de 4 p. 100 par an après l'âge de 60 ans, ceux qui ne demandent la liquidation de leur pension qu'à 70 ans peuvent ainsi obtenir une pension d'un montant égal à 60 p. 100 du salaire de basc.

Il demeure que les règles actuelles de liquidation, qui ne permettent pas de tenir compte des années d'assurance au-delà de la trentième doivent être revisées.

La carrière professionnelle normale d'un salarié — ouvrier ou employé — commence généralement au plus tard à 20 ans et se déroule ainsi sur quarante-cinq années.

Si, en ce qui concerne les techniciens et ies cadres, la scolarité plus poussée et la formation technique ne leur permettent d'accéder à l'activité qu'après 20 ans, leur carrière n'en excède pas moins largement trente années.

La commission d'études estime donc nécessaire, comme l'a suggéré notamment l'assemblée générale de la F. N. O. S. S. en 1961, de prévoir une contrepartie des années d'assurance au-delà de la trentième.

Unc telle mesure, justifiée, en équité, par l'effort contributif accompli par les salariés et, sur le plan économique, dans la mesure où elle constituerait une incitation à la prolongation de la vie active, présente, techniquement l'avantage de pouvoir entrer en application sans délai puisqu'elle n'implique aucune modification radicale des règles de liquidation des pensions du régime général.

En effet, si — dans l'état actuel — la pension intégrale atteint à soixante-cinq ans d'âge — et trente années d'activité — le taux de 40 p. 100 du salaire de référence, chaque année d'assurance est ainsi rémunérée par 1/75 de ce salaire (30/75 = 40/100) ; si, à l'âge de 65 ans, l'assuré réunit quarante-cinq années d'activité ayant donné lieu à cotisation, il aura droit à une pension de 45/75 c'est-à-dire égale à 60 p. 100 du salaire de base.

Ainsi la pension normale, liquidée à 65 ans permettrait-elle de maintenir, dans des conditions acceptables, un niveau de vie plus proche de celui que permettrait la rémunération d'activité.

C. — Toutefois, la mise en œuvre d'une telle mesure, dont l'incidence financière serait progressive, le taux des pensions du régime général augmentant de 1,33 p. 100 par année supplémentaire à partir du 1er juillet 1961, appelle deux précisions :

1° Il convient d'éviter qu'elle ne se traduise par un abaissement de l'âge moyen du départ à la retraite et, par suite, par une réduction de la durée moyenne actuelle de l'activité. Dans le système actuel, tout salarié tributaire du régime général peut demander la liquidation de sa pension à l'âge de 60 ans, mais il ne l'obtient (moyennant 30 années de services) qu'au taux réduit de 20 p. 100 du salaire de base. Il est indispensable de laisser subsister cette clause de réduction, car dans le cas contraire, les salariés réunissant 30 années ou plus d'assurance à 60 ans pourraient être incités à prendre leur retraite si chaque annuité correspondait à 1/75 du salaire de référence.

La commission d'étude, qui recommandera ci-après, la réforme des conditions de calcul des pensions (substitution du système des points au régime actuel) indiquera les moyens de tenir compte de cette nécessité ;

2° En revanche, il ne lui paraît pas qu'il y ait lieu de limiter systématiquement à 45 ans le nombre des années d'assurances susceptibles d'être prises en compte. Si le principe doit demeurer que l'âge normal d'ouverture du droit à pension est de 65 ans, rien ne s'oppose à ce que le travailleur auquel son état permet de prolonger son activité — fût-ce dans un emploi différent de celui qu'il a antérieurement occupé — et qui le désire, puisse continuer à acquérir des droits à pension.

Toutefois, il n'y a pas lieu d'accorder une bonification particulière à un tel ajournement. Le taux de pension continuant d'augmenter de 1/75 par année (ou 1,33 p. 100), dans l'hypothèse où l'intéressé comptait 45 années d'activité à 65 ans, il pourra prétendre, à l'âge de 70 ans, à une pension calculée sur 50/75 soit des deux tiers du salaire de base (66,66 p. 100),

taux encore inférieur aux taux maximum que sont susceptibles d'atteindre, en dépit des écrêtements, les pensions servies par certains régimes spéciaux (fonctionnaires, S. N. C. F., Gaz et Electricité de France, etc.).

***

Ces propositions ne valent que pour le régime dit général des salariés, ainsi que pour le régime des salariés agricoles qui obéit aux mêmes règles de liquidation. Toutefois, elles tendent à rapprocher le niveau général des pensions servies par ces régimes (qui groupent environ 11 millions de travailleurs) de celui des régimes spéciaux.

Il est cependant souhaitable d'envisager l'extension de ces règles à tous les régimes de retraites et notamment à tous les régimes spéciaux de salariés. Ainsi se réaliserait progressivement sans porter atteinte aux « droits acquis », une harmonisation des conditions de liquidation en vigueur dans les divers régimes de salariés.

Dans la mesure où cet objectif serait atteint, les obstacles qui s'opposent actuellement à l'application des règles de liquidations identiques disparaîtraient.

II. — Salaire de base et conditions de calcul de la pension

A. — Dans le régime général, le montant nominal de la pension est actuellement déterminé en appliquant le taux réel ou légal au salaire annuel moyen de base.

Ce salaire est celui des dix dernières années d'assurance précédant le 60e anniversaire ou l'âge servant de base à la liquidation, si ce mode de calcul est plus avantageux.

Cette méthode, si elle ne pénalise pas les salariés dont la carrière est en continuelle ascendance, c'est-à-dire dont la rémunération s'accroît graduellement jusqu'à leur retraite (fonctionnaires civils et militaires, agents des collectivité locales et ouvriers de l'Etat, agents de la S. N. C. F., de la R. A. T. P., du Gaz et de l'Electricité de France), pour lesquels le traitement ou salaire de base est celui afférent à l'emploi (grade ou classe et échelle) occupé effectivement dans les six mois ayant précédé la mise à la retraite, est, en revanche préjudiciable à un grand nombre des affiliés du régime général, dont la rémunération (inférieure au plafond) diminue avec l'âge.

Divers procédés peuvent être recommandés pour remédier à cette anomalie.

L'un consiste à proposer que le salaire moyen de base soit évalué en tenant compte des dix meilleures années de la carrière professionnelle des assurés.

C'est le cas dans le régime spécial des marins de commerce pour lesquels le salaire de base est, en principe, celui correspondant à la catégorie dans laquelle l'intéressé s'est trouvé dans les trois dernières années précédant la liquidation, mais avec ce correctif que, si au cours de sa carrière, l'intéressé a

occupé pendant cinq ans au moins, des fonctions supérieures à celles de sa dernière activité, la pension est calculée sur la base de la catégorie correspondant auxdites fonctions.

La commission d'étude a été amenée, pour sa part, à retenir une idée différente ; elle estime, que la notion du salaire de base doit tenir compte de la *rémunération moyenne acquise tout au long de l'activité.*

En effet, l'évolution de la rémunération du travail, durant la vie active est différente suivant la nature et le degré de qualification des emplois.

Pour les manuels, dont l'activité se traduit en termes de rendement immédiat, la courbe de rémunération s'élève relativement vite, se maintient au sommet pendant les années de pleine vigueur et d'habileté professionnelle intacte, mais décroît ensuite, à partir de 45-50 ans, avec le déclin physiologique.

Pour les employés, techniciens et cadres, la courbe de rémunération, si elle s'élève plus lentement, n'atteint son sommet que plus tard, ne s'abaisse également qu'à un âge nettement plus avancé ou même se stabilise. En revanche, la rémunération du début, si elle est proportionnellement plus faible que pour les manuels, est compensée par le niveau élevé du salaire de fin de carrière sauf déclassement dû à l'inadaptation et à la nécessité d'un changement d'emploi.

Notons, d'ailleurs, que dans le cadre du régime général le plafonnement du salaire soumis à cotisation a pour conséquence que le préjudice consécutif au mode de détermination du salaire servant de base au calcul de la pension ne touche guère que les salariés dont la rémunération se situe en moyenne à un niveau inférieur au plafond.

B. — La modification du mode de fixation du salaire de base est liée d'ailleurs, dans l'esprit de la commission à une autre réforme portant sur la *substitution dans le régime général d'abord, dans les autres régimes ensuite — du procédé de calcul de la pension par points à celui de la tenue des comptes individuels des assurés.*

Dans le système actuel, les salaires donnant lieu à versement sont suivis dans un compte individuel. Mais comme le montant de la pension dépend de la durée totale d'assurance et du montant des salaires acquis au cours d'une période déterminée de la carrière de l'assuré, il est nécessaire d'attendre la fin de cette carrière pour procéder à la liquidation de la pension.

Il en résulte un double inconvénient :

a) Ce procédé ne permet pas à l'assuré de connaître à tout moment et particulièrement dans les années qui précèdent son départ à la retraite l'étendue de ses droits à pension, or, il est psychologiquement très fâcheux que les salariés ne puissent obtenir à l'avance une indication même approximative du montant de la pension qui leur sera servie ;

b) La liquidation des pensions exige souvent de longs délais, surtout lorsque le bénéficiaire a relevé, au cours de sa vie active, de plusieurs régimes.

Ces inconvénients dont le second est une des causes essentielles des lenteurs et des difficultés de la coordination entre régimes différents d'assurance-vieillesse, ne se rencontrent pas lorsque la pension est calculée selon le procédé des « points ».

La liquidation s'effectue alors provisoirement pendant tout le cours de la carrière. A l'entrée en jouissance, il suffit de récapituler les éléments déjà calculés.

En effet, si ce procédé implique également la tenue d'un compte individuel en points, chaque versement de cotisations donne lieu à l'inscription d'un certain nombre de points qui, totalisés au moment du calcul de la pension sont convertis en points de retraite.

En ce qui concerne la revalorisation, alors que — dans le système actuellement utilisé par le régime général, on détermine des coefficients destinés à fixer les parités selon les années, le « point de retraite » constitue une monnaie de compte correspondant à une référence commune dans le temps. La revalorisation peut alors s'effectuer suivant une règle définie à l'avance. Dans le cas où le procédé de calcul par points serait appliqué au régime général, le compte individuel de chaque assuré serait ainsi un compte des années de cotisations — c'est-à-dire des salaires exprimés en valeurs équivalentes à une date de référence commune.

Ce système présente l'avantage de la clarté ; il permet à l'assuré qui connaît le nombre des points portés à son compte de calculer à tous moments, sauf variation de la valeur du point, le montant de la retraite qu'il s'est acquise. Il permet, en second lieu, de calculer sans difficulté la pension sur la rémunération moyenne de l'ensemble de la carrière professionnelle, sauf à affecter, le cas échéant, la valeur du point de retraite de correctifs destinés à tenir compte de l'âge de l'assuré au moment de la liquidation.

Enfin, et surtout, la généralisation à l'ensemble des régimes d'assurance-vieillesse du système des points pourrait constituer le moyen de réaliser une certaine unification de ces régimes, s'il était possible de définir une valeur uniforme du point de retraite pour l'ensemble des régimes de vieillesse, quitte — pour respecter les « droits acquis » dans les régimes spéciaux, à ce que la conversion du point de retraite soit faite sur des bases différentes à l'intérieur de chaque régime. Cette généralisation permettrait de définir un dénominateur commun à tous les régimes et de résoudre en même temps les problèmes de coordination, qui s'effectueraient alors par simple addition des droits obtenus dans chaque régime.

La valeur retenue pour le point dans le régime général devrait varier du simple au double suivant que la liquidation de la pension est demandée à 60 ou à 65 ans, de manière à inciter les intéressés à retarder le moment de leur retraite. Il ne paraît pas opportun toutefois de prolonger cette variation au-delà de 65 ans.

La commission ne dissimule pas que l'application généralisée du procédé de calcul de pensions par points est subordonnée d'une part à des études techniques complexes qui n'ont pas été, à ce jour, effectuées par les services qualifiés et que la commis-

sion, elle-même, ne pourrait, dans le cadre de sa mission, faire aboutir ; d'autre part, à une revision des conditions de liquidation des pensions servies par les régimes spéciaux, revision qui devrait tendre à leur harmonisation avec celle du régime général, la valeur du point de retraite, à fixer dans le cadre du régime professionnel devant tenir compte du niveau réel et être déterminée de telle sorte que les droits acquis par leurs cotisants ne soient pas mis en cause.

La commission attache, cependant, le plus grand prix à ce que le principe de cette harmonisation soit retenu.

Si elle n'estime pas possible dans les conditions actuelles, de préconiser l'unification des régimes de retraite des salariés — du secteur public comme du secteur privé — parce qu'elle a pleinement conscience des obstacles psychologiques qui s'y opposent, elle souhaite que la voie soit ouverte pour l'avenir à une telle unification, qui ne peut être que progressive et elle pense que le rapprochement des règles de liquidation et de calcul des pensions y aidera.

Les formules ainsi suggérées devraient d'ailleurs recevoir application non seulement pour les régimes de salariés, mais aussi pour les régimes de non salariés, favorisant ainsi la coordination entre les régimes des divers ordres.

III. — Plafonnement du salaire assujetti a cotisations
(Régime général et régime des salariés agricoles.)

Le principe selon lequel les cotisations vieillesse sont établies en pourcentages des salaires se justifie par la nécessité de proportionner le niveau des pensions aux rémunérations d'activité des assurés et de maintenir dans la mesure du possible leur niveau de vie antérieur.

Toutefois, l'application de ce principe est limité, dans le régime général, par l'existence d'un plafonnement du salaire soumis à cotisation.

La commission d'étude n'est pas d'avis de porter atteinte au principe du plafonnement, mais elle recommande que la revalorisation du plafond soit automatique et opérée en vertu de règles préétablies, en fonction des variations du niveau général des salaires.

Elle préconise, à cette fin, la fixation du plafond à un montant égal à six fois le minimum de base des pensions et allocations. Ce minimum devra être, si l'on suit la commission, de 1.800 NF par an en fonction du niveau général des salaires en décembre 1961, le plafond devrait être, sur la même base, de 1.800 × 6 = 10.800 NF. Les mesures transitoires suggérées par la commission ne devraient bien entendu avoir aucune influence sur le plafond et ses variations.

IV. — Régimes spéciaux

Dans la mesure où la commission d'étude ne croit pas possible de substituer, à la diversité des régimes actuellement en vigueur, une véritable pension nationale, à laquelle ne se superposeraient que des régimes complémentaires, mais a estimé

que l'objectif prioritaire consistait seulement à garantir un minimum de base dont le niveau demeurera, dans la plupart des cas, inférieur à celui des pensions servies aux salariés tributaires des régimes spéciaux, elle ne peut qu'admettre le maintien de ceux-ci sous la triple réserve :

a) De la suppression progressive des limites d'âge (cf. chapitre I, 2e partie) ;

b) Des mesures proposées à la section III du présent chapitre en ce qui concerne l'âge d'ouverture du droit à pension ;

c) De la généralisation du procédé de calcul de pension par points qui postule, de l'avis de la commission, une refonte des conditions de liquidation des pensions servies par les régimes spéciaux, en vue de les harmoniser progressivement avec les règles de liquidation du régime général, tout en fixant la valeur du point de retraite dans chacun de ces régimes de telle manière que les droits acquis par les cotisants soient respectés.

V. — Régimes complémentaires

L'évolution des régimes complémentaires depuis 1957, marque l'importance et la rapidité de leur développement, tant en nombre qu'en effectifs globaux.

Tout en reconnaissant que le développement des régimes complémentaires, sur des bases conventionnelles notamment, répond à une nécessité que le niveau encore très insuffisant des pensions — notamment du régime général — rendait d'autant plus urgente, et par suite, sans contester le principe de la libre création de ces institutions de prévoyance, la commission d'étude a été amenée à constater que les régimes complémentaires se sont développés surtout dans les secteurs économiques en expansion.

Elle estime, d'autre part, que les risques de déséquilibre financier qui pèsent sur l'avenir de ces institutions, liées à la prospérité ou à la récession des branches économiques dans le cadre desquelles elles fonctionnent sont susceptibles d'être accrues par l'insuffisance de réglementation et de contrôle technique, qui tend à favoriser actuellement les régimes les moins solides en leur permettant de recruter des adhérents attirés par les conditions avantageuses qui leur sont proposées.

La coordination n'est, en l'état même de la loi du 2 août 1961, que très partiellement résolue. De même, la compensation, qui seule contribuerait, en élargissant les bases financières, à normaliser les taux pratiqués, n'est appliquée que de manière insuffisante, en raison de la variété des régimes.

Enfin, compte tenu de la progressivité des avantages servis et de ceux du régime général dans lequel le taux moyen de pensions est d'ailleurs appelé à augmenter, par suite du vieillissement normal de ce régime, la commission estime que, si les mesures qu'elle a préconisées en ce qui concerne la prise en considération des années d'activité au-delà de la trentième sont adoptées, la superposition peut aboutir, dans certains cas, à des retraites qui, au total, seront — dans certains cas — très élevées en pourcentages de salaires antérieurs.

Soucieuse de ne point porter atteinte au principe de liberté de création et de gestion des régimes complémentaires, la commission estime néanmoins nécessaire :

1° De recommander que soit évitée, dans la mesure du possible, la création de régimes limités à une profession ou à une entreprise ;

2° De recommander un renforcement de la réglementation et du contrôle de ces régimes, en vue de déceler et de limiter les risques de déséquilibre possibles dans l'avenir et de décourager les tentatives de création de régimes assis sur des bases trop restreintes et trop fragiles ;

3° De réaliser une coordination et une compensation plus efficaces ;

4° De recommander l'intervention d'une disposition législative qui, compte tenu des modifications qui seraient apportées aux régimes légaux, prévoirait la possibilité d'une revision des régimes complémentaires en vue de les adapter à la situation nouvelle créée par ces modifications.

VI. — Majoration des pensions au-dela de l'age de 75 ans

La commission d'étude avait jugé nécessaire de consulter des organismes et personnalités qualifiés en matière de retraites sur l'opportunité de prévoir une augmentation de la retraite au profit des grands vieillards (plus de 75 ans).

La question n° 15 — insérée dans le questionnaire G 2 — était ainsi libellée :

« Les retraités âgés de 75 ans ou plus, en général, ont besoin d'une aide supplémentaire :

« — êtes-vous partisan de relever le montant de leur retraite ou estimez-vous qu'il est préférable de leur apporter une aide sociale directe ?

« — dans la première hypothèse, dans quelle proportion la retraite devrait-elle être relevée ? Comment ce relèvement du montant de la retraite devra-t-il être financé ?

« — dans la seconde hypothèse, sous quelle forme et selon quelle modalité cette aide directe doit-elle être apportée ? »

Dans leur quasi-unanimité les organismes et personnes interrogés se sont prononcés contre le principe d'une élévation du montant des retraites au profit des personnes âgées de 75 ans ou plus.

S'il est vrai qu'il n'existe pratiquement plus de travailleurs actifs, même partiellement, à partir de cet âge, et si, en conséquence les grands vieillards ne disposent pas d'autres ressources que leur pension et, éventuellement, les revenus de leurs biens, il convient de rappeler que la population âgée de plus de 75 ans représente près de 40 p. 100 de la population âgée totale (plus de 65 ans) ; l'importance de cet effectif implique que l'attribution d'un avantage de vieillesse supplémentaire à tous les grands vieillards serait extrêmement onéreuse.

Bien que la situation des vieillards de plus de 75 ans eût paru appeler des mesures particulières, la commission n'a pas

cru pouvoir en présence de l'opposition de tous les secteurs de l'opinion, préconiser l'attribution d'une majoration spéciale des pensions ou allocations pour ces vieillards.

Elle se borne en conséquence, à demander que les efforts accomplis dans le cadre de l'action sociale, particulièrement dans le domaine de l'aide ménagère et de l'aide médicale à domicile, soient orientés en priorité vers la satisfaction des besoins de ce groupe des personnes âgées.

VII. — Modalités de paiement des pensions et allocations

A l'heure actuelle, les pensions et allocations sont le plus souvent payées trimestriellement.

D'autre part, dans certains cas au moins, les bénéficiaires sont tenus de se déplacer pour en percevoir les arrérages au guichet d'un comptable public ou de l'organisme payeur.

Etant donné le caractère alimentaire de ces revenus, étant donné aussi la difficulté qu'éprouvent trop de personnes âgées à se déplacer, il est apparu à la commission nécessaire de recommander :

1° Que les pensions et allocations soient toujours payées mensuellement ;

2° La généralisation du paiement des pensions et allocations au domicile des bénéficiaires par la voie postale.

VIII. — Cumul d'une pension ou allocation de vieillesse et de l'exercice d'une activité professionnelle

Les règles applicables au cumul des pensions ou allocations et de l'exercice d'une activité professionnelle sont, à l'heure actuelle, variables d'un régime à l'autre. S'il n'y a aucune limite au cumul pour les pensions du régime général des salariés, les régimes spéciaux et certains au moins des régimes de non-salariés et des régimes complémentaires de salariés subordonnent le service de leurs pensions ou allocations à la cessation de toute activité relevant du régime en cause.

La commission estime nécessaire d'éviter de décourager, directement ou indirectement, un pensionné ou allocataire de poursuivre une activité professionnelle.

En conséquence, et sous réserve de l'application des règles relatives au maximum de ressources compatible avec le service de l'allocation minimum de base, la commission demande la suppression de toutes les règles limitant le cumul d'une pension ou allocation de vieillesse et de l'exercice d'une activité professionnelle quelconque.

Toutefois, la suppression des règles limitatives des cumuls pourrait inciter certains ayants droit à demander plus tôt la liquidation de leur pension ou allocation. Aussi la suppression de ces règles doit-elle être liée à la mise en application des dispositions, déjà demandées par la commission, tendant à prévoir une majoration substantielle du montant de la pension ou de l'allocation au profit de ceux qui retardent le moment de demander la liquidation de celle-ci.

La commission, on se le rappelle, a préconisé une formule qui comporte le doublement du taux de la pension ou de l'allocation suivant que celle-ci est liquidée à 60 ou à 65 ans (sauf le cas d'inaptitude).

IX. — Les problèmes du financement des retraites et du minimum garanti

En l'état actuel des moyens de financement qui leur sont propres, les divers régimes d'avantages vieillesse accusent des disparités flagrantes. Les pensions et rentes du régime « général », de même que les allocations diverses à la charge de ce régime, sont exclusivement financées par une partie du produit des cotisations assises sur les salaires.

Il en est de même pour le régime des salariés agricoles. Les prestations vieillesse prévues par la législation relative aux organisations autonomes des non-salariés sont également financées par des cotisations mais de caractère forfaitaire en raison des difficultés d'appréhension du revenu réel des intéressés.

Les régimes spéciaux de salariés font, certes, également appel au principe des cotisations, mais comme on l'a vu (chapitre V, première partie du présent rapport), l'intervention des finances publiques permet seule d'assurer, directement ou indirectement, l'équilibre de ces régimes, et non seulement servent des prestations d'un niveau moyen considérablement plus élevé que le régime général mais ont, pour la plupart, un coefficient démographique lourdement défavorable.

Cette intervention de l'Etat, fort ancienne puisqu'elle remonte à la création des premiers régimes de prévoyance institués au profit des fonctionnaires, déborde singulièrement aujourd'hui le cadre de la fonction publique où l'Etat apparaît au double titre d'employeur et de dispensateur des deniers publics ; (elle s'étend à l'ensemble des institutions de retraite du secteur nationalisé mais elle revêt des formes variées puisque, si à l'égard des mineurs, elle se traduit par une subvention d'équilibre, elle est indirecte dans le cas de la S. N. C. F. ainsi que dans Electricité et Gaz de France puisque dans ces régimes la charge des retraites qui excède de beaucoup le produit des cotisations est supportée pour l'essentiel par les entreprises publiques elles-mêmes et constitue ainsi un élément du prix de revient des services rendus aux usagers).

Enfin, l'intervention publique s'est traduite par la fiscalisation partielle des ressources de divers régimes, tels que celui des marins du commerce (taxes sur les passagers) ou celui des exploitants agricoles (taxe additionnelle à la taxe sur la valeur ajoutée) depuis 1955.

En second lieu, les régimes d'allocations non contributives qui correspondent en vérité à une notion d'assistance reposent en principe sur un financement public ; c'est le cas de l'allocation spéciale (du moins pour partie) ; c'était le cas également mais d'une façon intégrale pour l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité.

Il reste toutefois que le régime général, qui précisément sert des prestations dont le niveau moyen reste largement inférieur à celui des pensions des régimes spéciaux, supporte directement la charge de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et, depuis 1959, celle des allocations supplémentaires du fonds national de solidarité payées à ses ressortissants.

Les modalités de l'intervention financière des pouvoirs publics sont donc très variées et en pratique, la charge globale ne peut en être calculée avec précision. On admettait cependant qu'en 1956, leur contribution totale atteignait 400 milliards d'anciens francs, soit, à l'époque, la moitié du budget social relatif à l'aide aux personnes âgées, sous quelque forme que ce fût. Cette constatation permet d'ailleurs de mesurer le chemin parcouru depuis que la notion traditionnelle de l'assurance vieillesse, faisant exclusivement appel à la double cotisation des employeurs et des salariés, a progressivement cédé le pas au concept de la solidarité nationale.

Aussi bien, le principe d'une aide étatique est-il couramment admis dans le domaine de la garantie du risque vieillesse. Dès 1933, le bureau international du travail recommandait le financement par une triple contribution, celle de l'Etat venant s'ajouter à celles des patrons et des travailleurs. En 1952, la norme minimum de l'Organisation internationale du travail exigeant la participation des travailleurs n'exèda pas la moitié des prestations. La conférence régionale européennes de cette organisation a préconisé, en 1955, l'harmonisation des procédés de financement et recommandé une contribution de l'Etat.

L'intervention des pouvoirs publics qui se traduit par la fiscalisation d'une partie des ressources permet à la fois de mieux répartir et de diluer la charge globale des avantages vieillesse. Ce procédé est couramment employé, dans les pays scandinaves notamment, où le principe de la triple cotisation est depuis longtemps admis. Enfin, l'aide de l'Etat ouvre la voie à une compensation entre des régimes multiples.

Compte tenu des conclusions auxquelles est parvenue la commission d'étude qui, en dépit des inconvénients et des inégalités que présente l'existence de régimes professionnels, a estimé impossible de revenir sur le principe d'autonomie de ces régimes et de proposer l'institution d'un véritable régime national des pensions, le problème financier qui se pose à elle consiste essentiellement à prévoir la couverture de la charge que représentera la garantie d'un minimum national de base, tel que le régime en a été, dans ses grandes lignes, décrit à la section IV du présent chapitre ; ce minimum garanti à toute personne âgée, qu'il revête pour celles qui ne sont bénéficiaires d'aucun régime de retraite le caractère d'une allocation non contributive subordonnée à une clause de ressources ou qu'il soit assuré dans le cadre des régimes de retraites existants (aucune pension ne pourra alors être d'un montant inférieur à ce minimum de base, quelles que soient les cotisations versées) doit être intégralement financé par l'impôt.

L'évaluation de la structure démographique du pays jusqu'en 1975, les perspectives financières ouvertes, d'autre part, aux

régimes de retraite suffisent à démontrer que l'augmentation de la charge globale résultant de l'octroi de ce minimum de base ne saurait être couverte par les cotisations.

Deux questions se posent dès lors :

— la première a trait au mode de financement qui doit être retenu et aux garanties qu'il est, politiquement et psychologiquement indispensable d'instituer.

Sur le premier point, la commission d'étude ne peut que se borner à poser le principe du recours à l'impôt ; il ne lui appartient pas de prendre parti sur la nature des ressources fiscales qu'il faudra dégager. Elle estime cependant nécessaire de préciser que ces ressources, qu'elles proviennent d'impôts nouveaux ou d'augmentations de taxes existantes, devront être aménagées de telle manière que leur incidence soit aussi large que possible et n'aient pas pour conséquence de pénaliser les salariés.

Sur le second point, et bien que la commission ne nourrisse pas d'illusions sur l'efficacité réelle de la garantie que constitue l'affectation de certaines recettes fiscales, procédé dont l'expérience récente du Fonds national de solidarité suffit à démontrer la relative fragilité, elle pense néanmoins, ne serait-ce qu'en vue de donner conscience à la population de l'effort de solidarité nécessaire, qu'il est opportun de garantir l'affectation des ressources indispensables à la couverture du minimum garanti.

La solution pourrait en être trouvée dans l'adoption par le Parlement d'une loi organique qui tout en instituant ce minimum de base et en définissant les principes selon lesquels il serait attribué, porterait création de l'organisme chargé d'opérer la répartition des recettes affectées et de contrôler leur emploi.

L'organisme institué devra être doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; sa gestion devra être assurée par un conseil d'administration au sein duquel les diverses catégories de bénéficiaires seront largement représentées.

Disposant du produit des recettes affectées, cet organisme assurera, par l'intermédiaire des services d'aide sociale, le service du minimum garanti sous forme d'allocations aux personnes âgées ne relevant d'aucun régime de retraite. Il mettra d'autre part à la disposition des régimes contributifs existants les ressources nécessaires au service de la fraction des pensions par eux servies correspondant au minimum de base.

— la seconde question soulevée concerne l'incidence de la prise en charge du minimum de base sur les moyens de financement des différents régimes.

Pour le régime général, ainsi que pour celui des salariés agricoles, l'allègement qui en résultera devrait être progressivement compensé par l'augmentation des pensions de retraite et notamment, par la charge nouvelle que représentera le relèvement du taux moyen des pensions consécutive à la prise en compte des années d'activité au-delà de la trentième.

Toutefois, cette mesure ne se traduira par un surcroît de dépenses appréciable qu'au long des années à venir et, en attendant qu'elle produise son plein effet, la contrepartie du financement fiscal du minimum de base pourrait être trouvée dans une diminution du taux des cotisations patronales et ouvrières.

Pour les régimes spéciaux qui servent des prestations de retraite d'un niveau moyen déjà important et dont certains sont, ou bien directement financés par l'Etat ou les collectivités publiques ou reçoivent une subvention d'équilibre, il ne saurait au contraire être question de diminuer les cotisations ; dans le premier cas, le régime de financement restera inchangé, dans le second, l'imputation se fera sur la contribution actuelle de la puissance publique, de même en ce qui concerne les régimes spéciaux dont l'équilibre est assuré par une contribution de l'entreprise publique employeur (S. N. C. F., Electricité et Gaz de France). La couverture du minimum garanti par l'impôt aboutira à réduire à due concurrence cette contribution.

Quant aux régimes de non-salariés dont les prestations sont en général d'un niveau médiocre, ils devront, sans réduction du taux des cotisations, utiliser les ressources nouvelles résultant pour eux de l'institution du minimum garanti à augmenter le taux des pensions qu'ils servent.

X. — Gestion des régimes de pensions et d'allocations

La commission tient à marquer son attachement aux formules qui associent très largement les bénéficiaires et, le cas échéant, leurs employeurs, à la gestion des régimes de pensions et allocations. Elle demande que ces formules soient non seulement conservées, mais étendues en raison de l'extrême intérêt que présente, sur le plan social et notamment sur le plan de l'éducation de la solidarité entre générations, la participation des intéressés à la vie des institutions créés à leur profit.

Sur le plan technique, la commission souhaite que soit entreprise une étude d'ensemble permettant de réduire la multiplicité des organismes de gestion, génératrice de frais inutiles en même temps que de lenteur et de complications dans la tenue des comptes et la liquidation des pensions et des allocations. A cette fin, la commission souhaite que soit envisagée la mise sur pied d'un organisme technique central doté de moyens électroniques modernes, et en mesure d'assurer pour le compte de tous les régimes la tenue des comptes et le service des pensions et allocations.

Un tel organisme ne porterait nulle atteinte à l'individualité des divers régimes mais serait mis au service de chacun d'eux. Sa création devrait d'ailleurs s'accompagner d'une décentralisation des services qui, dans le cadre de chaque régime, sont appelés à être en relation directe avec les bénéficiaires comme à exercer une action sociale à leur profit.

L'organisme technique central, dans la pensée de la commission, devrait être géré par une caisse dotée de la personnalité civile et administrée par un conseil composé des représentants des divers régimes. Il serait normal de confier à cette même caisse la gestion des fonds destinés au service du minimum garanti.

Une telle formule, si elle pouvait être réalisée avec la souplesse nécessaire, présenterait aux yeux de la commission de multiples avantages. Tout en ménageant le particularisme des régimes, elle favoriserait la coordination entre ceux-ci et l'harmonisation des règles de liquidation des pensions et allocations. Elle faciliterait l'individualisation, souvent et légitimement souhaitée, des ressources affectées à la couverture de l'ensemble des pensions et allocations de vieillesse.

Cette formule permettrait de suivre plus aisément la gestion de l'ensemble de la part du revenu national mise à la disposition des personnes âgées et d'exercer en pleine connaissance de cause une action coordonnée sur l'évolution de cette part.

XI. — Suggestions diverses

La commission a été saisie d'un grand nombre de suggestions soit par les administrations publiques, soit par des organismes de sécurité sociale, soit par des organisations ouvrières et patronales, soit par des institutions privées, soit par de simples particuliers, en vue de l'amélioration des ressources des personnes âgées. Elle a examiné avec attention toutes ces suggestions elle en a retenu beaucoup, dans le cadre des diverses parties du rapport. D'autres lui ont paru être satisfaites par les recommandations qui précèdent, notamment par l'institution d'un minimum de base garanti à toutes les personnes âgées. D'autres enfin, concernant des modifications de détail à apporter aux législations en vigueur, en dépit de l'intérêt certain qu'elles pouvaient présenter, ont paru à la commission dépasser le cadre de sa mission qui est de définir une politique d'ensemble de la vieillesse.

La commission a été sensible sans doute à la situation douloureuse et injuste, soulignée par de nombreuses interventions, des titulaires de rentes viagères servies par des organismes d'Etat tels que la caisse nationale des retraites pour la vieillesse et dont les revenus se sont amenuisés par l'effet de la diminution de valeur de la monnaie. Mais elle n'a pas pensé que cette situation fût essentiellement différente de celle de toutes les personnes qui ont eu confiance dans la stabilité de la monnaie et ont, par exemple, placé leurs économies en emprunts d'Etat ou les ont confiées aux caisses d'épargne. Si les intéressés, comme c'est le cas général, ne disposent que de faibles ressources, ils bénéficieront de l'allocation des services qui, dans le cadre de chaque régime, sont appelés à être en relation directe avec les bénéficiaires comme à exercer une action sociale à leur profit.

En revanche, la commission estime nécessaire de faire un effort particulier au profit de certaines catégories de veuves que la législation actuelle défavorise injustement. Certains régimes en effet, et notamment le plus important d'entre eux, le régime général des salariés, n'ouvrent droit à pension qu'aux veuves dont le mari est décédé après avoir atteint l'âge de la retraite. Il en résulte que ces veuves sont privées de tout droit, même lorsque leur mari justifiait du nombre d'années de travail ou de cotisations exigé pour avoir une pension, du seul fait que leur mari décède quelques semaines ou quelques mois avant l'âge d'ouverture du droit à pension.

Une telle situation est difficilement admissible. La veuve devrait, semble-t-il, en pareil cas, être placée dans la même situation que celle où se trouverait son mari si celui-ci avait cessé d'exercer une activité professionnelle à l'âge où il est décédé et avait demandé ultérieurement la liquidation de sa pension.

La commission recommande donc que tous les régimes de pensions ou d'allocations reconnaissent au minimum le droit des veuves, à l'âge de soixante-cinq ans (ou de soixante ans pour les inaptes) à une pension ou allocation de réversion lorsque le mari, à la date de son décès, réunissait un nombre d'années de services suffisant pour avoir droit à une pension ou à une allocation, même si à cette date, il n'avait pas atteint l'âge d'ouverture du droit à pension.

CHAPITRE III

AIDE ET ACTION SOCIALES EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES

L'expression « aide et action sociales » est employée dans le présent chapitre dans un sens extensif. Elle recouvre, dans la réalité, des formes d'aide diverses. Il faut y distinguer :

1° L'aide apportée aux personnes âgées en ce qui concerne leur logement, qu'il s'agisse de la construction de logements individuels adaptés aux besoins et aux conditions d'existence de ces personnes, de l'aménagement et de la modernisation des logements existants, ainsi que de l'aide financière qui doit être apportée pour le paiement des loyers lorsque les ressources des intéressés sont insuffisantes ;

2° L'aide sociale, au sens strict, c'est-à-dire comprenant les mesures d'assistance réglementaires prévues, soit en espèces, soit en nature, peut être accordée à domicile. Elle peut consister également dans la prise en charge des frais d'hébergement des personnes âgées dans une institution collective ;

3° Indépendamment de l'aide sociale obligatoire, l'action sociale, au sens large, englobe l'ensemble des activités qui contribuent à assurer le mieux-être des personnes âgées, aussi bien dans le domaine de l'existence matérielle que sur le plan moral et social, que cette activité soit le fait d'organismes publics ou d'organismes privés.

Encore qu'il soit particulièrement difficile d'opérer en ce domaine des classifications, il paraît indispensable de distinguer les catégories de personnes âgées auxquelles doivent s'adresser les différentes formes d'aide et d'action sociales qui viennent d'être énumérées. Bien que le vieillissement soit à la fois individuel et différentiel, l'état physiologique et psychologique des personnes âgées permet d'établir, entre elles, des distinctions :

— Dans une première catégorie peuvent être rangées les personnes les plus valides, celles qui sont capables de continuer leur vie indépendante, qu'il s'agisse d'isolés ou de ménages âgés ; il importe peu, d'ailleurs, que ces personnes soient totalement inactives ou qu'elles exercent encore une activité professionnelle, normale ou réduite.

Pour cette catégorie, l'aide essentielle qui doit être apportée consiste, indépendamment de l'aide financière destinée, le cas échéant, à leur assurer un niveau de vie décent, en la construction de logements individuels adaptés à leur condition et implantés de telle manière que les personnes âgées puissent

demeurer en contact avec les autres éléments de la population. La question se pose d'une manière différente pour celles qui disposent déjà d'un logement et qui souhaitent y demeurer, bien que leurs moyens ne leur permettent pas de l'aménager d'une manière rationnelle (il s'agit alors de les aider à faire cet effort d'aménagement et d'équipement). Pour ces personnes, comme pour les précédentes, peut se poser le problème du paiement d'un loyer trop lourd eu égard à leurs revenus. Enfin, pour celles qui, disposant de logements trop vastes ou trop vétustes, n'envisagent pas sans appréhension la nécessité de changer de domicile, il convient de favoriser de telles mutations en les aidant à la fois dans la recherche d'un logement mieux adapté à leur situation sur le plan financier.

Le logement n'est pas une fin en soi ; aussi bien, le processus du vieillissement se traduit-il, le plus souvent, par un affaiblissement progressif des aptitudes de toute nature et même, pour les personnes encore valides, le simple accomplissement des tâches ménagères vient à impliquer des difficultés sérieuses, soit épisodiquement, à l'occasion d'une affection même bénigne, soit définitivement. Il en résulte la nécessité de fournir, au domicile du vieillard, divers services destinés à alléger les servitudes matérielles et morales de la vie quotidienne : c'est le vaste domaine de l'aide à domicile et tout d'abord, de l'aide ménagère.

— Dans une seconde catégorie doivent être classés les vieillards dont l'invalidité est ou devient telle que le logement individuel, même assorti de services collectifs fonctionnant à proximité immédiate, s'avère inadéquat. L'aide sociale doit alors prendre la forme d'un hébergement collectif en hospice ou en maison de retraite.

— Enfin, les malades qui requièrent des soins médicaux. Ceux-ci peuvent, selon les cas, être dispensés à domicile ou impliquer l'hospitalisation.

Ces distinctions qui ont été faites par la plupart des organismes ou personnalités consultés par la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, et, notamment, la Fédération nationale des organismes de sécurité sociale, le Comité français de service social, le Bureau d'aide sociale de Lille, l'Association d'aide à domicile de la région de Bordeaux, sont, pour l'essentiel, valables, mais permettent de constater que la réalité est plus complexe.

C'est ainsi que, parmi la clientèle possible des institutions collectives d'hébergement, on ne trouve pas seulement les personnes à la fois les plus âgées et les moins valides, mais également celles qui, pour des raisons psychologiques, préfèrent la vie en institution à l'existence indépendante.

D'autre part, si la cohabitation des personnes âgées avec leur famille, et particulièrement leurs enfants, se révèle dans la société actuelle peu compatible avec les conditions de la vie moderne, au moins en milieu urbain, et fréquemment génératrice de conflits psychologiques, il importe de ne pas généraliser abusivement cette constatation et de ne pas décourager, à

priori, la cohabitation lorsqu'elle est l'expression d'un consentement mutuel. De même, ne faut-il pas ignorer les services qu'une personne âgée peut rendre au sein du foyer familial : notamment lorsque les conjoints jeunes travaillant l'un et l'autre, la présence du grand-père ou de la grand-mère contribue à alléger les devoirs de la mère de famille et constitue un apport non négligeable pour la surveillance et l'éducation des enfants.

Sous ces réserves, il reste généralement exact que, même lorsqu'elles souffrent d'une insuffisance de ressources et que leurs conditions de vie sont plus ou moins mal adaptées à leurs besoins spécifiques, les personnes âgées préfèrent, d'une part, conserver leur indépendance et, d'autre part, choisissent de demeurer dans le cadre auquel elles se sont habituées.

C'est donc, à priori, à résoudre le problème du logement individuel que doit tendre une politique de la vieillesse.

Section I

Le logement individuel des personnes ou des ménages âgés.

I. — Situation actuelle et position du problème

Jusqu'à présent, le problème du logement de la population âgée n'a pas fait l'objet d'une solution d'ensemble. Il n'a suscité que des initiatives dispersées et des réalisations très limitées, quelques-unes remontant au XIXe siècle : la Fondation Rambaud à Lyon, la Cité des Veuves à Tourcoing, des logements à Lille et dans les cités de mineurs.

Des initiatives plus récentes ont prévu, avant la réglementation relative aux logements-foyers, l'adjonction de services collectifs aux locaux d'habitation. Ainsi la réalisation, avant la dernière guerre, par la commune de Suresnes d'un immeuble de 45 logements ; l'édification, à Lyon en 1959, de la résidence « Ma Demeure », offrant 44 logements du type H. L. M./B complétés par des services collectifs (restaurant, dispensaire, infirmerie, etc.) ouverts aux personnes âgées de la résidence ou domiciliées à proximité ; la construction, en 1959, par l'Office public d'habitations du département de la Seine de la « Résidence Fontenelle », au Plessis-Robinson et de la « Résidence Georges-Clemenceau » à Noisy-le-Sec, comprenant respectivement 30 et 45 logements pour isolés ou ménages, situés dans des ensembles importants de logements familiaux, permettant aux intéressés de prendre sur place leurs repas livrés par une cantine scolaire mais sans autres services collectifs ; l'édification, par la Société centrale immobilière de construction de la Caisse des dépôts et consignations, d'ensembles similaires à Montreuil (29 logements) et à Maisons-Alfort (53 appartements).

Il est frappant de constater que le ministre de la construction, responsable au premier chef du problème du logement, n'a, jusqu'à présent, pris aucune mesure tendant à faciliter la construction de logements pour la population âgée, bien qu'il ait admis « qu'en raison du surpeuplement et de l'exiguïté

de la majorité des logements neufs, il semble vain d'espérer qu'un grand nombre de vieillards puissent se loger actuellement au sein de leur famille ».

C'est seulement dans le domaine, à la fois particulier et d'ailleurs limité des logements-foyers, tels ceux cités plus haut, solution intermédiaire entre le logement individuel et l'institution collective d'hébergement, que la loi du 7 août 1957 a ouvert de nouvelles possibilités. L'arrêté interministériel du 17 mars 1960, modifié le 25 mai 1961, a déterminé les normes techniques et les prix-plafond de ces logements-foyers. Un arrêté du 26 mai 1961 fixe les prêts forfaitaires qui leur sont applicables. Ces textes permettent actuellement la réalisation de projets par les offices municipaux d'H. L. M., notamment avec la participation des crédits d'action sociale des Caisses d'assurance-vieillesse, ainsi ceux construits récemment dans la région de Bordeaux.

Cependant, la politique de la construction n'a jamais été adaptée pleinement aux besoins des différents âges de la vie, pas plus qu'elle n'a favorisé la fluidité des mutations d'appartements, ni la structure démographique du pays.

Il est exact, d'une part, que (selon le recensement de 1954), 55 p. 100 des ménages âgés sont propriétaires de leur appartement, alors que cette proportion est de 36 p. 100 pour l'ensemble des ménages, cette proportion étant plus élevée pour les ruraux ; d'autre part, (d'après l'enquête sur le logement de 1955), que la moitié environ des ménages âgés, propriétaires ou locataires, occupent le même logement depuis plus de 30 ans.

Ces constatations ne doivent néanmoins donner à penser, ni que le problème du logement ne se pose que pour une minorité de gens âgés, ni que la stabilité de ceux-ci s'explique par le fait qu'ils s'estiment satisfaits de leurs conditions actuelles de résidence.

S'il est exact que le vieillissement se traduise par un certain renoncement et un repli sur soi, il n'en reste pas moins que le défaut de mobilité des personnes âgées pèse lourdement sur l'ensemble du marché immobilier, que les vieillards sont trop fréquemment logés dans des appartements devenus trop vastes, d'un loyer trop coûteux et d'un entretien trop pénible. Cette situation qui présente des inconvénients d'ordre général offre des compensations d'ordre individuel : psychologiquement très attachée à son cadre de vie, la personne âgée quittera d'autant moins un grand appartement qu'elle trouvera dans la sous-location des moyens complémentaires d'existence appréciables.

La complexité des faits étant exposée, on ne peut cependant que constater que nombre de personnes âgées sont particulièrement mal logées et ne disposent pas d'un confort élémentaire (eau courante, installations sanitaires). Elle explique, dans une certaine mesure, le surpeuplement des logements occupés par les ménages jeunes ; elle a, en tout état de cause, pour conséquence l'insuffisance de l'entretien des logements habités par les gens âgés.



Or, il apparaît bien, d'une part, que la politique de la construction doive, dans son ensemble, être adaptée aux données démographiques et, d'autre part, que la solution la plus humaine et en même temps la plus économique consiste, en ce qui concerne les personnes âgées, à leur permettre d'abandonner leur logement souspeuplé et, comme on l'a vu, souvent vétuste et mal équipé, pour des logements mieux adaptés, tant en ce qui concerne leur localisation et leur superficie, que les normes d'équipement indispensable. Cette possibilité doit intervenir au mieux avant la cessation de l'activité professionnelle pour éviter d'aggraver les troubles psychiques pouvant résulter de l'arrachement brutal à l'environnement habituel, si celui-ci se produit soit au moment de la rupture avec la vie active, soit à un âge trop avancé.

II. — Expériences étrangères

Si ce principe est aujourd'hui admis d'une manière générale, ainsi que le montre l'ensemble des réponses adressées à la commission d'étude à ce sujet, les conséquences pratiques qu'il implique n'ont pas encore été dégagées dans notre pays.

Certaines expériences étrangères paraissent comporter des enseignements valables :

1. *Grande-Bretagne.* — La construction de logements au profit de la population âgée s'y est développée, surtout à partir de 1955, alors que, dans la période antérieure, l'effort avait porté presque exclusivement sur les constructions familiales.

Dans une première phase, la politique suivie a consisté d'une part, à construire des bungalows à une pièce principale, d'autre part, à transformer et moderniser de vieilles maisons en vue d'y aménager de petits appartements. La majeure partie de cette catégorie de logements a été occupée par des vieillards.

De 1945 à 1961, près de 250.000 logements ont été édifiés ou aménagés sur l'initiative des autorités locales, grâce à des subventions octroyées partie par l'Etat, partie par les autorités locales.

Ce type de logements intéresse essentiellement des personnes âgées valides, ayant conservé leurs activités. Toutefois, certaines normes ont été recommandées par le ministère du logement pour prévenir les accidents et alléger les difficultés dues au vieillissement.

Il est important de noter que les autorités britanniques ont cherché à éviter l'isolement des personnes âgées et ont déterminé l'implantation de ces logements de manière à leur permettre de continuer à participer à la vie active.

Cependant, dans une nouvelle phase — elle a commencé en 1958 et connaît aujourd'hui son plein développement — l'objectif de l'effort entrepris par le ministère du logement consiste, tout en sauvegardant le caractère privé et individuel, tout en évitant l'isolement, à favoriser la construction d'un

type d'appartement adapté aux besoins des gens âgés moins valides et prévu de manière à faciliter l'aide à domicile imposée par leur état.

Il s'agit de petits logements ou studios dénommés « flatlets » groupés par construction — (8 à 30 unités de logement) — et pourvus d'installations destinées à permettre, dans une certaine mesure, une vie communautaire : salons communs, blanchisserie, gardiennage, organisation du nettoyage des locaux collectifs. Les normes de construction appliquées tiennent compte des difficultés que connaissent dans la vie courante les personnes âgées : indépendamment du chauffage central préférable au chauffage individuel et de l'emploi de matériaux non glissants pour les planchers, les ouvertures des fenêtres, la pose des planches de rangement et l'emplacement des interrupteurs d'électricité sont conçus de manière à éviter les efforts, de même que l'équipement sanitaire est particulièrement adapté.

Ces logements sont, en principe, disposés dans des immeubles de deux niveaux au plus, construits dans le cadre d'ensembles immobiliers comprenant des habitations normales de type familial et qu'on peut trouver dans les villes importantes aussi bien que dans les petites agglomérations.

Il est encore trop tôt pour juger de l'importance quantitative de l'effort entrepris, mais alors qu'en 1950, 7 p. 100 seulement des programmes de construction dus à l'initiative des autorités locales étaient consacrés au logement d'une pièce pour les personnes âgées, cette proportion s'est élevée à 28 p. 100 pendant le premier semestre de 1960. Enfin, les réactions psychologiques des personnes qui occupent de tels logements montrent que leur installation, bien que l'expérience soit encore de courte durée, leur donne satisfaction.

Le coût moyen de construction se situe entre 830 et 930 livres sterlings, les loyers étant compris entre 18 et 30 shillings par semaine ; la charge en est d'ailleurs compensée, dans la plupart des cas, par une allocation d'assistance qui couvre presque intégralement le prix du loyer.

2. *Pays-Bas.* — La construction de petites habitations pour gens âgés, maisonnettes en rez-de-chaussée comprenant une salle de séjour, une chambre, une cuisine et une cabine de douches (environ 30 mètres carrés de superficie totale), est facilitée par des subventions d'Etat attribuées sous la forme de primes annuelles représentant, sur une période de 50 ans, environ 22.500 NF ; ces subventions sont complétées par une aide financière des municipalités.

Mais c'est sur le plan des « foyers », groupant les personnes âgées appartenant à un même milieu social, que le Gouvernement a fait un effort particulier, puisque la contribution des municipalités va jusqu'à assurer la couverture totale, non seulement du loyer, mais du prix de pension pour les vieillards à peu près démunis de ressources.

Il s'agit là, d'ailleurs, d'une solution qui est en réalité plus proche de l'hébergement en maison de retraite que du logement-foyer que nous connaissons en France.

3. *Danemark.* — La construction de logements spéciaux pour pensionnés y est assurée, dans le cadre de la loi d'aide à la construction de 1951, par les sociétés immobilières d'utilité publique qui reçoivent de l'Etat des prêts couvrant jusqu'à 97 p. 100 du coût de la construction. C'est ainsi qu'ont été édifiées des maisonnettes unifamiliales, sans étage, insérées dans les complexes d'habitations collectives, même dans les villes : 12.000 logements de ce type ont été construits jusqu'en 1960 ; ils abritent près de 6 p. 100 des bénéficiaires d'une pension.

4. *Suède.* — Dans les immeubles d'habitation normaux sont implantés des appartements d'une pièce-cuisine, d'environ 30 mètres carrés, ne comportant pas d'aménagement particulier, mais permettant de loger commodément des personnes âgées valides.

D'autre part, existent des groupements d'habitation propres aux personnes âgées (8 à 300 appartements par immeuble ou groupe, le chiffre regardé comme rationnel étant de 100). Certaines normes techniques sont imposées ; un foyer pour les réceptions est généralement prévu ; l'entretien des logements et l'aide ménagère au profit de leurs occupants sont assurés. La superficie de ces appartements varie de 28 mètres carrés pour une personne à 35 pour deux.

Enfin, le système national de pensions suédois comporte un supplément communal de logement dont le montant est adapté, tant au coût de la vie dans la localité, et en particulier du logement, qu'aux ressources des intéressés. Les loyers des logements spécialement affectés aux personnes âgées sont généralement limités au montant de ce supplément, les déficits d'exploitation étant couverts par les subventions de l'Etat.

III. — Propositions de la commission d'étude

Les propositions de la commission sont en parfait accord avec les opinions exprimées par les personnes et organismes consultés. Qu'il s'agisse de la construction de logements neufs ou de la transformation de logements anciens, ou qu'il s'agisse de l'aide au loyer, les différentes solutions adoptées dans les pays étrangers les plus évolués à cet égard peuvent être transposées en France.

Trois aspects de cette politique doivent être distingués en fonction, tant de la situation actuelle dans notre pays que des besoins et des effectifs de la population âgée.

1° *La politique de construction.*

A. — *Construction de logements neufs :* Il ne s'agit pas seulement de satisfaire des besoins immédiats, mais également ceux qui vont se manifester dans les vingt prochaines années, compte tenu de l'accroissement du nombre des personnes âgées. Il faut donc tout d'abord chiffrer ces besoins en logements indépendants.

Sans revenir sur les perspectives d'augmentation de la population âgée et compte tenu de la proportion, probablement peu variable, tant des personnes appelées à cohabiter avec des gens

plus jeunes (24 p. 100) que des vieillards justiciables du placement en institution (4 à 5 p. 100) (1), il paraît alors possible d'admettre que de 1961 à 1976, il faudrait loger à peu près 1 million de personnes âgées de plus de 65 ans, si toutefois on désire éviter que ces personnes ne continuent à occuper des logements qui, souvent, sont mal adaptés à leurs besoins et pourraient être mieux utilisés par des adultes chargés de famille.

Certes, cette prévision ne repose que sur des bases théoriques. Il faudrait pouvoir tenir compte également de la proportion des gens âgés qui, en tout état de cause et quelles que soient les facilités qui leur seront accordées en vue de permettre leur mutation, préfèreront conserver le logement dans lequel ils ont vécu très longtemps.

C'est pourquoi, au lieu de retenir un nombre de logements correspondant au contingent plus important de vieillards, la commission d'étude a estimé préférable de se fonder sur la proportion d'augmentation prévisible des personnes âgées par rapport à la population totale. Sous réserve d'une plus précise adéquation aux besoins réels des vieillards, elle estime qu'il convient, dès maintenant, de leur réserver 5 p. 100 des logements neufs.

En plus des 320.000 logements construits chaque année, c'est donc 16.000 logements adaptés aux besoins de la population âgée qui devraient être édifiés annuellement sous réserve de la répartition qui va être examinée ci-dessous des logements individuels et des logements-foyers. D'autres estimations ont été faites (2), aboutissant à la création nécessaire, d'ici 1965, de 135.675 logements au lieu des 64.000 proposés par la commission d'étude. Les besoins sont indiscutablement importants, mais la commission a tenu à présenter des conclusions dont l'incidence financière demeure en rapport avec les ressources actuelles du pays. Aussi bien, convient-il de tenir compte du fait qu'une partie des logements familiaux actuellement construits, ou qui le seront dans les années à venir, sera destinée, au fur et à mesure du vieillissement de leurs occupants, à combler l'écart apparent qui existe entre les évaluations de la commission et celles qui ont été faites par ailleurs.

B. — *Implantation des logements :* Principe fondamental : la non ségrégation des personnes âgées qui conduit à ne pas encourager la formule des « villages-retraite », non plus que l'utilisation d'anciens châteaux ou de propriétés d'agrément éloignés des agglomérations.

Les points de vue exprimés devant la commission d'étude par les personnes interrogées sur ce problème se rejoignent :

Dans les villes, la solution consiste à implanter les appartements réservés aux personnes âgées dans les grands ensembles d'habitation, soit en aménageant les logements individuels des vieillards au rez-de-chaussée ou au premier étage des immeubles

(1) Cf. rapport de M. Chevry, directeur adjoint de l'I. N. S. E. E. « Un aspect du problème des personnes âgées — Leurs conditions de résidence et de logements ».

(2) Congrès de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte. « Collectivités et habitations », juin 1961.

collectifs, à condition que ceux-ci soient suffisamment éclairés et insonorisés, soit en affectant aux gens âgés des immeubles particuliers comportant de 30 à 60 appartements d'une ou deux pièces principales, à la condition que de tels immeubles soient équipés d'ascenseurs.

La situation présente révèle à quel point cette nécessité a été méconnue puisque 3,7 p. 100 (1) seulement des logements neufs sont occupés par des personnes âgées et que, sans même généraliser le cas limite de certaines agglomérations nouvelles de la région parisienne — dans une commune proche de Paris, on n'a dénombré, pour une population de 8.000 habitants environ, que 37 personnes âgées de plus de 65 ans — ou l'absurdité sociale d'une agglomération industrielle comme celle de Mourenx, il est manifeste que le défaut d'adaptation de la construction immobilière à la structure démographique se traduit par un déséquilibre social particulièrement grave dans les zones résidentielles récentes.

Si l'on considère que 47 p. 100 (2) des personnes âgées de plus de 65 ans vivent en milieu urbain et, qu'à moins d'user de méthodes de transfert autoritaire la stabilité de leur implantation variera peu, il convient donc de *réserver* dans les zones à urbaniser en priorité, la proportion de logements indiquée ci-dessus. Cette réservation recommandée à tout constructeur devrait être une obligation, dans tout groupe important de logements ou tout immeuble collectif, dès lors que l'Etat participe d'une façon ou d'une autre au financement de l'opération (crédits H. L. M., prêts du Crédit foncier, etc.).

En milieu rural, (46,3 p. 100 des personnes de plus de 65 ans y résident) (2), le problème est plus complexe et les solutions doivent varier selon que l'habitat est groupé ou dispersé et selon que l'exode rural s'y poursuit ou non.

Dans le cas où la jeune génération continue l'exploitation, il est préférable de loger les parents âgés sur l'exploitation même ou dans le village le plus proche. Il ne sera pas alors toujours nécessaire de construire des logements nouveaux ; l'aménagement de bâtiments existants pourra se révéler suffisant.

Au contraire, dans les régions d'habitat très dispersé, pour les anciens agriculteurs isolés de leur famille, il s'agit de prévoir un regroupement dans les bourgs. Les municipalités peuvent fort bien prendre l'initative d'aménager, dans une maison non utilisée de la commune, quatre ou cinq logements dans lesquels pourraient se retirer des ruraux, une aide ménagère étant suffisante pour assurer les services communs.

C. — *Normes techniques* : la commission d'étude estime que la superficie des logements ne doit pas être inférieure aux normes actuelles du type I *bis* des logements H. L. M., définies par l'arrêté du 24 mai 1961 (de 26 à 33 mètres carrés). Pour les couples, il est souhaitable de recourir au type II.

---

(1) Enquête par sondage en 1959 dans les villes de plus de 50.000 habitants. Dans la région parisienne cette proportion tombe à 1,6 p. 100. Cf. M. Chevry, op. cité.
(2) Cf. M. Chevry, op. cité.

Les normes Logéco, type F 1 *bis*, fixées par l'arrêté du 22 mai 1958 (23 à 30 mètres carrés), devraient être alignées sur les précédentes.

Enfin, le mode de chauffage, le revêtement du sol, l'aménagement de la cuisine et des placards, l'équipement sanitaire, doivent être pensés en fonction de l'utilisation de ces logements par les personnes âgées. A cet égard, la commission recommande que les normes techniques adaptées aux besoins de ces personnes soient déterminées, sur le plan national, après des échanges de vue entre constructeurs, architectes, gérontologues, en présence des représentants des administrations intéressées (ministère de la construction et ministère de la santé publique et de la population).

En ce qui concerne la conception même du logement, la commission a retenu deux suggestions : nécessité d'une séparation suffisante entre la cuisine et le reste de l'appartement, et possibilité d'isoler la chambre de la pièce de séjour (par une cloison mobile) dans les logements pour ménages âgés, pour le cas de maladie de l'un des conjoints.

D. — *Logements-foyers* : il s'agit de logements individuels assortis de services collectifs implantés dans le même immeuble ou, à défaut, à proximité immédiate.

Cette formule intermédiaire entre le logement individuel et l'hébergement en institution facilite l'aide à domicile et la surveillance médicale ; elle contribue à retarder le moment où le placement en institution pourrait devenir nécessaire.

L'arrêté du 17 mars 1960 a défini pour les logements-foyers réalisés avec les crédits H. L. M. des normes qui sont unanimement jugées insuffisantes (15 mètres carrés pour un isolé, 20 mètres carrés pour un ménage), compte tenu du fait que le vieillard doit passer la majeure partie de son temps à son foyer.

Il convient, d'une part, d'étendre la formule des logements-foyers aux autres modes de construction, et notamment au secteur Logéco et, d'autre part, de réviser les normes techniques principalement superficiaires pour les aligner sur celles qui ont été indiquées pour les logements individuels.

Le nombre de logements compris dans une même « résidence » ne doit pas dépasser le chiffre de 50 prévu par l'arrêté du 17 mars 1960.

Les services communs, ouverts aux personnes âgées du quartier, doivent comporter un restaurant équipé de manière à servir au moins un repas chaud par jour aux occupants et à préparer un second repas que ceux-ci pourraient consommer dans leur logement, un centre de soins, une salle de loisirs, et selon l'importance de la résidence une laverie et une lingerie, etc.

L'entretien des parties communes et l'assistance immédiate doivent être assurés par un responsable logé sur place et disposant d'un appareil téléphonique. En outre, il est souhaitable qu'à ces résidences (terme préférable à celui de logements-foyers) soient adjoints quelques jardinets et une remise pour outils de jardinage.

E. — *Investissements* : le financement de la construction des logements individuels et des résidences peut être, tout d'abord, envisagé au moyen de la création d'un fonds spécial qui apporterait aux constructeurs des subventions ou un crédit complémentaire en échange de la réservation de tels logements dans les ensembles d'habitation construits avec l'aide de l'Etat.

Cette solution comporte un inconvénient majeur : il n'est pas certain que ces avantages particuliers seraient de nature à intéresser suffisamment les promoteurs.

Il paraît préférable d'assurer un financement spécifique de ce secteur particulier de la construction grâce à la conjonction des moyens de crédit dont disposent les établissements qui interviennent notamment dans le domaine H. L. M., en complétant ces crédits au moyen des fonds d'action sociale des caisses vieillesse (tous régimes) et par l'octroi de subventions directes du ministère de la santé publique et de la population. La possibilité d'affecter la taxe de 1 p. 100 sur les salaires au titre de la participation à la construction peut inciter les patrons à procurer ainsi un logement à leurs employés, spécialement à ceux qui disposent de logements de fonction.

Si l'affectation permanente des logements-foyers à des personnes âgées ne pose pas de problème — l'organisme gestionnaire ayant vocation particulière à s'occuper de cette catégorie de la population — des précautions devront par contre être prises pour que les logements réservés dans les ensembles immobiliers demeurent à la disposition de la clientèle âgée. Si un contrôle est concevable en ce qui concerne les appartements en location, il paraît, en revanche, impossible de préserver l'affectation plus permanente des logements en copropriété sans porter atteinte au libre droit de disposition.

Il convient, enfin, d'indiquer qu'une répartition doit être opérée entre logements individuels et résidences, compte tenu de l'intérêt que présente cette seconde forme de logement, principalement dans les villes.

Il semble que pour ménager le caractère individualiste du Français et éviter au maximum toute ségrégation, un tiers des logements à construire relèverait de cette seconde formule tandis que les deux tiers consisteraient en logements individuels. L'évaluation du coût des mesures proposées en ce qui concerne le logement des personnes âgées figure à la section V du présent chapitre.

2° *Charge du loyer.*

Le décret n° 61-498 du 15 mai 1961 « relatif aux conditions d'attribution de l'allocation de loyer », a substitué à l'allocation compensatrice des augmentations de loyer opérées, en vertu de la loi du 1er septembre 1948, une allocation dont peuvent bénéficier les personnes âgées, sous certaines conditions de ressources (celles du Fonds national de solidarité), d'occupation suffisante du local et de titres juridiques d'occupation (qualité de locataire ou d'occupant à titre onéreux d'un local d'habitation). L'allocation n'est pas due si le logement fait l'objet d'une location en meublé ou s'il est sous-loué en partie à des tiers.

Le montant annuel de l'allocation est égal à 75 p. 100 du loyer principal, celui-ci n'étant retenu que dans la limite d'un maximum de 1.200 NF par an. Le nombre des personnes âgées bénéficiaires de cette allocation serait de 250 à 300.000 (285.000 personnes habitant des logements anciens, plus 15.000 personnes au moins habitant des appartements neufs).

En réalité, l'ampleur de l'aide au loyer dépendra des attributions de logements neufs aux vieillards.

La charge financière a été évaluée à 72 millions de nouveaux francs, d'où il faudrait déduire 24 millions correspondant à l'allocation compensatrice des augmentations de loyers. La charge budgétaire réelle représentera donc moins de 50 millions, ce qui revient à tripler l'effort consenti dans le domaine du loyer en faveur des personnes âgées.

La commission d'étude estime cet effort insuffisant.

En premier lieu, la condition de ressources doit être alignée sur celle qu'elle a retenue pour l'allocation non contributive de base (plafond de ressources porté au double de l'allocation).

D'autre part, si l'on peut admettre que l'allocation ne couvre que 75 p. 100 du montant du loyer, il convient de rehausser également le montant du loyer maximum susceptible de donner lieu au paiement de cette allocation (140 à 160 NF par mois, sans plafonnement pour le calcul de l'allocation) afin de permettre aux personnes âgées occupant des logements neufs d'en bénéficier plus largement.

Les conséquences financières de ces propositions sont exposées dans la section V du présent chapitre.

3° *Problèmes des logements anciens.*

La construction de logements individuels et de résidences pour les personnes âgées ne doit pas faire oublier une double nécessité :

— celle d'utiliser le patrimoine immobilier existant en y apportant, lorsqu'une telle solution s'avère possible, les améliorations indispensables ;

— celle de faciliter la fluidité en matière de logements, de manière à permettre aux personnes âgées, soit d'occuper les logements neufs construits à leur intention, soit d'échanger un logement trop vaste contre un logement, même ancien, mieux adapté à leurs besoins.

A. — *Amelioration des logements anciens :* la commission recommande le développement de l'aide apportée à l'amélioration des logements anciens par tous moyens appropriés, avec le concours de tous les organismes privés ou publics qui peuvent y participer : PACT (Comités privés de propagande et d'action contre les taudis), conseils généraux et municipaux, caisses d'assurance vieillesse, caisses d'allocations familiales, ministère de la santé publique et de la population, etc...

B. — *Echanges de logements :* la bourse d'échange des logements devra accorder une particulière attention aux offres d'échange émanant de personnes âgées. Il convient que cet

établissement public organise et mette à la disposition de ces personnes un service social chargé de faciliter, voire même d'assumer directement, la charge des formalités qu'implique toute opération d'échange.

Un fichier spécial pourrait être tenu afin de permettre, le cas échéant, de réserver les appartements offerts à la bourse lorsque leurs caractéristiques paraîtraient convenir particulièrement au relogement de vieillards isolés ou de ménages âgés. Une telle réservation apparaît possible dans la mesure où, l'opération d'échange n'étant plus nécessairement bilatérale, une compensation est rendue possible sur le plan national. Tout échange implique des frais de déménagement que bien souvent les personnes âgées ne peuvent couvrir. La prime de déménagement instituée par la loi du 2 août 1950 n'a pratiquement pas reçu d'application en raison de la limitation trop faible du plafond de ressources et des modalités de son octroi. Un relèvement des conditions financières et un assouplissement de la législation s'avèrent nécessaires.

Section II

Aide à domicile.

L'objectif primordial consiste à assurer aux personnes âgées, capables de continuer à mener une vie relativement indépendante, une protection efficace et suffisamment souple à leur domicile. L'aide à domicile, qu'elle soit attribuée à titre obligatoire ou qu'elle se manifeste comme l'une des formes de l'action sociale facultative, est ainsi le corollaire indispensable de tout effort systématique en vue de mettre à la disposition des personnes âgées des logements individuels.

Le questionnaire relatif à l'action sociale posait le problème de la justification de cette aide, tant du point de vue des individus que de celui des collectivités publiques. Les organismes et les personnalités consultés ont unanimement admis qu'elle réalisait une solution humaine, tout en demeurant la plus économique.

En assurant aux intéressés la continuité de leurs responsabilités et en leur évitant de glisser progressivement vers la vie végétative qu'entraîne fréquemment l'hébergement en collectivité, cette solution est incontestablement moins onéreuse, aussi bien en ce qui concerne les frais de fonctionnement (le coût moyen de l'aide à domicile, soit en espèces, soit en nature, demeure en tout état de cause inférieur aux prix de journée en maison de retraite ou hospice) qu'au point de vue de l'équipement.

I. — Opinions exprimées par les personnes et organisations consultées

1° *Mesures à prendre sous l'angle des ressources.*

L'insuffisance des ressources des personnes âgées et les conséquences qu'elle entraîne pour les collectivités publiques sont dénoncées par tous. Les réponses adressées à la commission d'étude mettent, à cet égard, l'accent sur la nécessité du relèvement des allocations en espèces et des plafonds de ressources. D'une manière générale, on estime que l'allocation devrait être calculée en fonction du salaire minimum interprofessionnel garanti dont elle représenterait une fraction constante.

Cette question déborde d'ailleurs le cadre strict de l'aide sociale obligatoire ; la plupart des personnalités consultées déplorent : la multiplicité actuelle des allocations non contributives, y compris celles qui sont servies au titre de la sécurité sociale — la diversité des conditions juridiques posées à leur octroi, qui ont pour conséquence d'entraîner l'intervention de différents organismes, administratifs ou sociaux — enfin la complexité des procédures exigées des personnes âgées pour en obtenir l'attribution.

Certaines suggestions se bornent à recommander l'unification des règles pour l'appréciation des ressources et le calcul des plafonds ; d'autres demandent également que l'allocation d'aide sociale soit payée par l'organisme liquidateur de l'avantage principal de vieillesse. Plus radicale est la position du bureau d'aide sociale de Lille partagée par le groupement national d'action sociale en faveur de la vieillesse. Ils estiment qu'aux diverses allocations non contributives actuellement en vigueur (y compris celles du Fonds national de solidarité), il convient de substituer une allocation unique accordée suivant les mêmes critères pour toutes les personnes âgées, avec un plafond de ressources identique et nettement supérieur aux plafonds actuels.

Cette position rejoint celle prise dès 1958 par la commission de simplification des allocations non contributives présidée par M. Burnod qui considérait « comme un objectif à atteindre à plus ou moins brève échéance la substitution, aux divers avantages non contributifs existant actuellement, d'une allocation unique ».

Pour l'immédiat, la commission Burnod avait émis des propositions concernant l'uniformisation des conditions de ressources prises en compte pour les diverses allocations, l'alignement des règles de l'intervention de l'obligation alimentaire et des récupérations sur les successions, enfin la suppression de la clause des 25 années de travail salarié pour l'attribution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Ces différentes propositions sont examinées dans le cadre de l'étude des problèmes de retraite du présent rapport.

2° *Carte sociale des « Economiquement faibles ».*

L'attribution de la carte sociale est regardée par beaucoup de groupements de personnes âgées comme ayant un caractère humiliant et correspondant à l'octroi d'avantages en nature trop minimes pour justifier le travail d'enquête et d'examen de dossiers qu'elle nécessite, alors surtout que les critères d'attribution ne sont pas uniformes et varient selon les départements.

Pour le Groupement national d'action sociale en faveur de la vieillesse et la Fédération des travailleurs sociaux, l'octroi

d'une allocation de base assurant un minimum vital et le relèvement du niveau des pensions de retraite permettraient de la supprimer.

En revanche, les administrations publiques (direction générale de la santé) et certains services sociaux (U. N. A. F., Croix Rouge, bureau d'aide sociale de Lille) font valoir l'avantage que comporte la carte sociale en tant qu'elle permet le classement des personnes âgées et facilite l'octroi d'avantages en nature, préférables selon certains, au versement d'allocations en espèces, tout au moins aux vieillards incapables d'utiliser rationnellement leurs disponibilités financières.

3° *Aide ménagère à domicile.*

Cette forme d'aide n'est prévue, à titre obligatoire, que depuis une époque récente (1959) et n'a pas fait jusqu'à présent l'objet d'une application générale. Rappelons qu'elle consiste à envoyer chez le bénéficiaire, selon un rythme et une durée déterminés, une aide ménagère pour pourvoir aux tâches matérielles auxquelles les intéressés ne peuvent faire face.

A. — Du dépouillement des réponses au questionnaire d'action sociale se dégage tout d'abord l'idée essentielle de l'*individualisation* de cette forme d'aide pour l'adapter dans chaque cas particulier, tant aux besoins de l'intéressé qu'à ses ressources personnelles, ce qui implique des interventions de durée variable, selon le degré d'inaptitude du vieillard à la vie courante, le caractère accidentel ou chronique de son inaptitude. En tout état de cause, l'aide ménagère ne devrait pas être limitée aux malades et aux isolés et son octroi, au titre de l'aide sociale obligatoire, ne devrait plus être lié à la notion de besoin de l'assistance permanente d'une tierce personne.

Les conditions actuelles d'octroi de l'aide ménagère, au titre de l'aide sociale obligatoire, sont dénoncées comme insuffisantes et, selon l'avis général, il convient d'aboutir à la généralisation de cette forme d'aide qui pourrait être prise en charge par les caisses vieillesse des différents régimes de sécurité sociale au profit de leurs ressortissants.

C'est, en conséquence, la généralisation de l'intervention des caisses vieillesse qui est demandée, sans cependant que la prestation soit obligatoire. L'augmentation de la dotation d'action sociale de ces caisses est unanimement réclamée. Le Comité français de service social précise pour sa part, que 50 p. 100 du fonds social devraient être affectés à l'aide à domicile.

L'extension de cette aide au bénéfice des personnes âgées non indigentes doit entraîner, comme conséquence, leur participation aux frais, proportionnelle à leurs ressources.

L'Union nationale des associations familiales estime même qu'aucun plafond de ressources ne devrait être fixé, mais cette suggestion, présentée comme l'objectif idéal, est tempérée pour l'immédiat, en raison du nombre insuffisant d'aides ménagères, par des propositions relatives au montant des ressources. L'association d'aide à domicile de Bordeaux et le

Groupement national d'action sociale en faveur de la vieillesse préconisent un barême des participations en fonction des ressources mensuelles, déduction faite du loyer, pour un isolé ou pour un ménage :

— ressources : isolés : 150 NF par mois, participation de 1 NF au maximum par heure d'aide ménagère ;

— ménages : 240 NF par mois, participation identique.

B. — L'octroi de l'aide ménagère ne devrait être, de l'avis des organisations consultées, subordonné qu'à une *enquête préalable* sur la nécessité de laquelle toutes les réponses sont unanimes, mais que certaines voudraient voir confiée exclusivement aux médecins (U. N. A. F.) alors que la majorité, dont l'association d'aide à domicile de Bordeaux qui se fonde sur une expérience de cinq ans, estime que les déficiences physiques ou mentales de nature à justifier l'intervention de l'aide ménagère doivent être suffisamment évidentes pour être décelées par une assistante sociale.

Dans tous les cas, la procédure devrait être particulièrement simple et rapide et la personne chargée d'apprécier la nécessité de l'aide serait également chargée du contrôle de son exécution, qu'il s'agisse du médecin ou de l'assistante sociale.

C. — Si, en ce qui concerne le recrutement du *personnel* de l'aide ménagère, les organisations consultées admettent qu'il faut exiger des connaissances de base d'ordre psychologique, de diététique et d'hygiène (Croix-Rouge française), il ne semble pas qu'il faille envisager une formation spéciale qui, selon le Bureau d'aide sociale de Lille, entraînerait des difficultés de recrutement. Mais ce personnel devra être encadré (Comité français de service social).

L'intervention des travailleuses familiales est envisagée par certains groupements (Fédération des travailleurs sociaux - U. N. I. O. P. S. S.), mais la plupart (Croix-Rouge - Bureau d'aide sociale de Lille - Association d'aide à domicile de Bordeaux - U. N. A. F.) sont réservés, tant en raison de la nature des tâches exigées des aides ménagères appelées à intervenir au profit des personnes âgées que du nombre très limité des travailleuses familiales. Le Comité français de service social estime néanmoins qu'elles pourraient, dans un service polyvalent, être utilisées comme personnel d'encadrement. De l'avis de l'Association de Bordeaux, les aides ménagères devraient n'être employées qu'après un stage probatoire.

En revanche, la participation du personnel bénévole rencontre généralement de sérieuses réserves, en raison de l'irrégularité des interventions et de la lassitude que ce personnel manifeste assez rapidement, en dépit des avantages financiers que présente son emploi.

D. — Les suggestions portent enfin sur *l'organisation des services d'aide* ménagère et de leur *coordination*.

A cet égard, l'obligation de la création d'un service dans une circonscription géographique déterminée n'est pas envisagée, du moins à court terme ; l'aide ménagère à domicile est recon

nue comme opportune lorsqu'elle est exprimée au nom des bénéficiaires éventuels et en fonction de leur nombre (U. N. A. F. - Association d'aide à domicile de Bordeaux).

Mais les réponses divergent lorsqu'il s'agit de définir quel sera l'organisme responsable du service d'aide ménagère.

Selon certains, le bureau d'aide sociale est désigné pour ce faire. Le ministère de l'intérieur va jusqu'à proposer d'imposer aux bureaux d'aide sociale de consacrer par priorité à l'organisation et au fonctionnement des services d'aide ménagère les ressources qui leur sont affectées.

Les autres réponses ne contestent pas la vocation des bureaux d'aide sociale, mais s'orientent vers la dualité des deux secteurs, public et privé, et s'opposent à voir établir une priorité de l'un ou de l'autre afin de laisser se manifester toutes les initiatives et de réserver aux bénéficiaires le libre choix (Croix-Rouge - Bureau d'aide sociale de Lille).

Selon l'Association d'aide à domicile de Bordeaux, une association privée, groupant tous les services des organismes susceptibles de participer à l'aide ménagère, offrirait le maximum de souplesse tout en permettant de soumettre la gestion d'une telle association au contrôle des caisses vieillesse, mais à la condition qu'une seule association existe dans une circonscription géographique déterminée.

Du point de vue du champ d'action géographique des services d'aide ménagère, si l'on met à part l'avis du ministère de l'intérieur et de l'U. N. I. O. P. S. S. qui font correspondre strictement l'aire d'action du service à la commune, la majorité des personnalités consultées estiment qu'il convient de déterminer la circonscription géographique en fonction du nombre présumé des bénéficiaires, ce qui impliquerait pour les grandes villes une division en quartiers ou secteurs et, au contraire, un regroupement des communes rurales. L'accent est mis sur la nécessité d'organiser le service à proximité des utilisateurs.

E. — A cette question est liée celle de la *polyvalence ou de la spécialisation du service* d'aide ménagère au profit des personnes âgées.

L'association de Bordeaux estime qu'un service spécialisé est indispensable dès que la population atteint 20.000 à 25.000 habitants, alors que dans les petites et moyennes agglomérations, le service des soins médicaux à domicile pourrait être joint à l'aide ménagère. D'autre part, pour le Bureau d'aide sociale de Lille, non seulement il peut être opportun de lier les soins médicaux et l'aide ménagère, mais la polyvalence, au regard des bénéficiaires (personnes âgées et adultes), ne paraît pas exclue et la polyvalence de secteurs semble possible, grâce à des conventions.

Le comité français de service social, la fédération des travailleurs sociaux et la C. G. T. se sont déclarés résolument en faveur de la polyvalence, dans le cadre du quartier ou de la commune ; les agents d'exécution, qu'il s'agisse des assistantes sociales, des aides ménagères ou des infirmières, devraient être habilités à exercer en permanence pour le compte de toutes les collectivités accordant des prises en charge.

De la pluralité des services, notion qui se dégage, comme on l'a vu, des réponses fournies à la commission d'étude, se déduit la nécessité d'une coordination propre à l'aide ménagère.

Pour les uns (F. N. O. S. S. - C. G. T. - A. P. E. C.), cette coordination ne pourrait être assurée que par un service public et, de préférence, par le bureau d'aide sociale (U. N. A. F. - bureau d'aide sociale de Lille). Dans ce sens, le bureau d'aide sociale doit avoir un rôle centralisateur, d'impulsion, de confrontation des résultats et d'orientation de la politique d'aide ménagère.

Au contraire, les tenants du service privé justifient leur position par la nécessité de relier la coordination de l'aide ménagère aux organismes de vieillesse qui assureraient la plus grande partie du financement. C'est, comme on l'a vu, l'exemple de l'association d'aide à domicile de Bordeaux qui réalise la coordination en groupant les participants et en traitant directement avec la Caisse régionale vieillesse.

La circonscription géographique à l'intérieur de laquelle pourrait être organisée la coordination serait, pour certains, la commune (U. N. A. F.), mais la plupart des réponses estiment que ce cadre doit être dépassé (Bordeaux) ; certains proposent même le cadre départemental (Mutualité agricole).

Dans tous les cas, il convient de ne pas se lier par un règlement type qui limiterait les initiatives (Comité français de service social - U. N. I. O. P. S. S.), quitte à se borner dans une première phase à un rôle d'impulsion et d'orientation générale, la réglementation ne paraissant possible que sur la base d'une expérience suffisamment longue et généralisée.

Expériences étrangères

A. — *Grande-Bretagne*. — Bien que le service d'aide ménagère à domicile se soit développé (en augmentation de 7 p. 100 en 1959 par rapport à 1958) (1), il est encore insuffisant pour faire face aux besoins. La préférence est donnée à l'emploi d'aides domestiques à temps partiel (44.203 pour 2.895 aides à temps plein en 1959), mais l'efficacité du système dépend dans une large mesure de la qualification du personnel d'encadrement, qualification qui n'est encore assurée que pour un quart environ de ce personnel, mais pour lequel le temps plein est au contraire plus fréquent (523 pour 159 à temps partiel en 1959).

En ce qui concerne le personnel d'exécution, la politique suivie par les autorités locales consiste à recruter des femmes d'une maturité suffisante et à les former « sur le tas », tout en complétant cette formation par des réunions, éventuellement des stages de quelques semaines sous la direction d'assistantes sociales et de professeurs d'enseignement ménager.

L'ampleur de l'aide ménagère est variable selon les cas, de 2 à 3 heures par semaine pour les personnes relativement valides, jusqu'à l'organisation d'un service de nuit pour les malades.

(1) 214.600 foyers en 1959 contre 199.000 en 1958 ont reçu une aide en raison de la présence de personnes âgées ou souffrant d'une maladie chronique.

Dans le cadre de la politique du logement des personnes âgées une expérience intéressante consiste à rendre une aide ménagère responsable d'un groupe de vieillards vivant dans un même bloc de petits appartements ou de bungalows.

Il reste que le service de l'aide domestique est inégalement réparti géographiquement, tant sur le plan quantitatif que sur celui de la qualité. La raison essentielle qui paraît freiner le développement de cette forme d'action sociale se trouve dans les difficultés de recrutement des aides-ménagères, notamment dans les régions d'industries où est employée une importante main-d'œuvre féminine.

B. — *Suède et Danemark.* — La généralisation de l'aide ménagère est largement amorcée dans ces deux pays avec la participation de l'Etat.

L'aide ménagère est accordée au Danemark sans limitation de durée pour les bénéficiaires de la pension nationale de vieillesse. La Suède, qui avait une expérience déjà ancienne de l'aide familiale, a développé des techniques de formation spécialisée. Le recrutement des aides-ménagères (appelées samaritaines) est d'ailleurs un élément de la politique de plein emploi ; elle permet à des femmes de toutes origines et d'un âge moyen de 50 ans de trouver une occupation et de compléter leurs revenus.

Les services d'aide ménagère emploient plus de 11.000 personnes dont l'intervention ne se limite pas aux vieillards privés de ressources, mais s'étend à toutes les catégories de personnes âgées, avec participation personnelle aux frais.

L'efficacité du système dépend surtout de la qualité des organisatrices responsables sur le plan local.

4° *Mesures à prendre sur le plan des services d'action sociale autres que ceux d'aide ménagère.*

A. — Le maintien à leur domicile des personnes âgées valides n'implique pas seulement l'organisation d'une aide ménagère au sens strict, mais aussi la mise en place de services destinés à faciliter et à améliorer leurs conditions d'existence.

Ces services sont généralement classés sous trois rubriques :

1° *Service d'ordre matériel.* — Restaurants, doublés de services de repas à domicile emportés par les intéressés eux-mêmes ou livrés chez les vieillards frappés d'incapacité temporaire ; services divers : coiffure, pédicurie, etc... ;

2° *Services d'ordre social et culturel* destinés à lutter contre l'isolement et à offrir aux personnes âgées la possibilité de se cultiver et de se distraire : visites régulières à domicile, assistance juridique et administrative, bibliothèques, organisation des loisirs, vacances.

A ces deux premières catégories. il convient d'ajouter pour mémoire les services médicaux :

— dépistage des maladies et infirmités, contrôle de santé ;

— services d'hospitalisation à domicile, centres de réadaptation fonctionnelle et traitements ambulatoires fonctionnant en externat.

Les problèmes que pose l'organisation de cette dernière catégorie de services sont traités dans le chapitre IV « Problèmes médicaux et hospitaliers des personnes âgées ».

B. — Les organisations consultées n'ont pas seulement énuméré les différentes formes que devrait revêtir l'action sociale au profit des personnes âgées, elles insistent sur la nécessité d'assouplir toutes les procédures d'examen de demandes d'intervention ou d'aide et estiment également indispensable, compte tenu de la carence actuelle de l'action sociale :

1° De dégager des crédits pour le ministère de la santé publique et de la population ;

2° De permettre une affectation plus large que ne le prévoit le décret du 29 novembre 1959 des crédits des caisses vieillesse du régime général de sécurité sociale aux dépenses d'action sociale ;

3° D'instituer des fonds d'action sociale dans tous les autres régimes ;

4° D'accroître enfin les ressources des bureaux d'aide sociale, notamment par l'obligation d'une subvention communale calculée sur une base démographique.

C. — Enfin, c'est à la coordination de l'action sociale en général que s'attachent les réponses parvenues à la commission d'étude. Cette coordination est, le plus fréquemment, souhaitée à l'échelon départemental (ministère de l'intérieur-FNOSS-C.G.T.) ; une telle coordination tendrait, d'une part, à permettre de dresser l'inventaire de tous les moyens d'action sociale existants, de manière à éviter les doubles emplois, d'autre part, à favoriser l'extension des moyens qui, soit publics, soit privés, assureraient aux moindres frais le plus d'avantages effectifs aux bénéficiaires. Mais plusieurs formules sont envisagées :

— soit que la responsabilité de la coordination incombe aux préfets qui disposent du personnel nécessaire et ont autorité sur les représentants des ministères techniques compétents ;

— soit dans le cadre d'une association dont la gestion serait assurée par les organismes débiteurs des prestations, ou organisateurs des services d'action sociale, avec la participation des collectivités locales.

II. — Propositions de la commission d'etude

De l'examen des opinions et suggestions dont la commission d'étude a été saisie, il ressort que l'aide à domicile doit, parallèlement à la politique du logement des personnes âgées dont elle est le corollaire indispensable, être assurée en priorité.

En second lieu, cette notion d' « aide à domicile » étant entendue dans l'acception la plus large, doit s'adresser non seulement aux personnes âgées les plus démunies de ressources et justiciables de l'aide sociale, mais aussi, et progressivement, à l'ensemble de la population âgée susceptible de faire appel aux services.

1° *En ce qui concerne les ressources.*

Une telle politique suppose que les personnes âgées disposent de ressources suffisantes. L'ensemble des suggestions présentées à la commission est examiné dans le cadre de l'étude des problèmes de retraites.

Nous nous bornons à rappeler ici, pour mémoire, que la commission d'étude a estimé nécessaire que soit instituée, au profit des personnes âgées qui ne sont tributaires d'aucun régime de retraite contributive, une allocation minimum de base unique dont l'attribution serait subordonnée à une clause de ressources (plafond de ressources égal, pour les vieillards isolés, au double du montant de cette allocation). D'autre part, les personnes bénéficiaires d'un régime de retraite, mais dont la pension serait d'un taux inférieur à celui de l'allocation minimum de base, se verraient garantir le même minimum, sans condition de ressources.

2° *Carte sociale d'économiquement faible.*

Le maintien de la carte sociale paraît à la commission d'étude être lié à l'octroi des avantages en nature dont l'importance n'est pas en fait négligeable et auxquels les personnes âgées, considérées individuellement, demeurent attachées.

La carte constitue d'autre part un moyen d'identification et de contrôle indispensable.

Aussi longtemps du moins que les personnes âgées les plus démunies de ressources ne bénéficieront pas de l'allocation de base à un taux suffisant pour couvrir leurs besoins élémentaires, la commission est d'avis de ne pas proposer la suppression de la carte sociale dont la dénomination pourrait avoir un caractère moins discriminatoire.

3° *Aide ménagère.*

A. — Il est d'abord nécessaire que le recours à l'aide ménagère soit possible, après une enquête sociale justifiant de cette forme d'intervention, et sans qu'elle soit conditionnée par la constatation d'un état d'invalidité nécessitant la présence constante d'une tierce personne comme l'impose la législation actuelle de l'aide sociale.

La séparation de ces deux notions étant assurée, la prise en charge des frais occasionnés par cette forme d'intervention doit être possible, soit par les organismes de sécurité sociale (notamment par les caisses vieillesse de *tous* les régimes), soit par l'aide sociale et, pour cette dernière, dans des limites supérieures à celles actuellement autorisées (de 384 à 600 NF par an).

Le développement de l'aide ménagère devrait aboutir à étendre ce système à tous les vieillards, sans condition de plafond de ressources ou d'appartenance à un régime de retraites, sauf à exiger des bénéficiaires dont le niveau de ressources serait supérieur au plafond retenu pour l'allocation minimum de base une participation proportionnelle à leurs revenus et pouvant s'élever jusqu'au paiement total des services rendus.

B. — L'aide ménagère devrait être apportée sous les formes les plus souples et devrait bénéficier aux personnes âgées, compte tenu de leur état, aussi longtemps qu'il serait nécessaire, dans la seule limite d'un maximum de durée journalière (2 heures).

4° *Mesures d'action sociale autres que l'aide ménagère.*

L'aide ménagère devrait être assortie de l'organisation de services collectifs sur le plan matériel comme sur le plan social et culturel tels qu'ils ont été énumérés (restaurants doublés de services de repas à domicile ; ramassage de linge pour le lavage et raccommodage ; visites à domicile ; foyers d'accueil et organisation des loisirs, etc.). Ces services, accessibles à toutes les personnes âgées pourraient être financés, en ce qui concerne les ressortissants des différents régimes de retraite par les institutions dont ils sont tributaires, ou rétribués, totalement ou partiellement, par les intéressés lorsque leurs ressources le leur permettraient.

Ce problème implique, non seulement l'inventaire des besoins, tant par les organismes de sécurité sociale (caisses vieillesse), que par les collectivités d'aide sociale, mais également l'octroi des moyens d'y faire face et, en premier lieu, l'augmentation du pourcentage du fonds d'action sociale des caisses vieillesse affecté à ces activités par le décret du 25 septembre 1959 pour le régime général, ainsi que la création de fonds identiques pour les caisses vieillesse des autres régimes, aussi bien pour les investissements que pour le fonctionenment (cf. section V du présent chapitre).

5° La mise en œuvre, aussi bien de l'aide ménagère que des services d'action sociale, au profit de la population âgée, soulève indépendamment du financement, deux problèmes : celui de la *coordination* de tels services et celui de leur *spécialisation et de la formation de leur personnel d'encadrement et d'exécution.*

La *coordination* doit avoir un double objectif :

— déterminer les règles d'action des différents services sociaux tout en laissant d'ailleurs un secteur libre dans lequel les expériences pourraient se poursuivre ;

— fixer périodiquement le programme des investissements nécessaires en fonction des besoins constatés dans tous les domaines et pour toutes les catégories de personnes âgées.

a) La coordination elle-même revêt deux aspects distincts : coordination administrative qui suppose une liaison entre les différents organismes publics ou privés contribuant à l'action sociale en faveur de la vieillessc, et coordination sociale proprement dite, qui consiste à orienter un vieillard déterminé sur les services auxquels son état le conduit à faire appel.

La première forme de coordination peut être assurée à l'échelon du département, sous la responsabilité du préfet, et à l'initiative conjointe du directeur départemental de la population et de l'action sociale et du directeur départemental de la santé.

Il s'agit, à ce stade, de déterminer les besoins quantitatifs en matière d'aide à domicile et d'harmoniser les règles de fonctionnement des différents réseaux d'action existants ou à

créer dans le cadre du département ; en second lieu, de provoquer, en fonction des besoins reconnus, les investissements nécessaires en matière de logement et éventuellement de placement ; enfin, de prévoir la formation du personnel nécessaire au fonctionnement de l'ensemble de ces services.

La coordination administrative départementale trouvera nécessairement un échelon correspondant au niveau des grandes villes. Cet échelon ne saurait négliger aucune des participations possibles, y compris celle des amis et voisins des personnes âgées qui seront souvent l'élément permettant de franchir, sans soulever la méfiance, la barrière derrière laquelle se réfugient volontiers les intéressés. L'expérience menée par la caisse régionale d'assurance vieillesse de Bordeaux qui regroupe dans une association ou un comité local non seulement les organismes participant directement à l'aide à domicile, mais le plus possible aussi de bonnes volontés, prouve l'efficacité d'une telle formule (1) ;

b) En revanche, la coordination sociale trouve place dans le secteur géographique le plus apte à assurer la rapidité et l'efficacité des interventions (essentiellement le quartier, la commune, le groupement de petites communes rurales). Elle doit être aménagée de telle manière qu'il n'existe, pour la circonscription géographique retenue, qu'un *seul réseau d'action* auquel puisse s'adresser, quelle que soit leur condition, toutes les personnes âgées et pour quelque service dont elles aient besoin.

Cet objectif implique la nécessité d'assurer une liaison avec tous les services existants d'aide et de soins à domicile, de prestations diverses, y compris l'hôpital et les institutions d'hébergement collectif (hospices et maisons de retraite).

Il implique également que, dans un délai à déterminer, chaque commune soit rattachée à un réseau d'action sociale. Il conviendra d'imposer aux collectivités locales l'obligation de participer financièrement au fonctionnement de ces services, notamment en mettant à leur charge les frais de secrétariat du réseau d'action sociale desservant leur territoire.

Il importe enfin de prendre parti sur le problème de la *spécialisation du service de l'aide à domicile pour les personnes âgées.* A cet égard, l'expérience de l'association de Bordeaux conduit à reconnaître l'efficacité de la spécialisation. Mais la nécessité d'assurer à un service d'aide à domicile un équilibre financier peut amener les promoteurs, en fonction des données géographiques et démographiques d'un secteur, à annexer cette action à celle de services de soins ou d'aide ménagère auprès des adultes.

Au problème de la spécialisation du service s'ajoutent celui de la *spécialisation du personnel et son corrollaire la formation.*

Les aides ménagères, constituant essentiellement le personnel d'exécution, sont des femmes de ménage recevant une information sur les données psychologiques de leur action et accomplissant des stages probatoires avant d'accomplir leur tâches sous la surveillance du personnel d'encadrement. Des préoccupations similaires d'information devront prévaloir lorsque les tra-

(1) Cf. *Revue de la Sécurité sociale*, n° 84, octobre 1957, p. 63 et 65.

vailleuses familiales seront appelées à collaborer à cette activité. Le recours au personnel bénévole, sans être écarté *a priori*, ne doit en aucun cas être regardé comme un moyen normal d'assurer le service.

Par contre, il serait nécessaire, chaque fois qu'il est possible, de prévoir, dans chaque secteur, une ou plusieurs assistantes spécialisées qui devront préalablement recevoir une formation adaptée à leur rôle de surveillance et d'encadrement. A tout le moins, ces assistantes devraient-elles, indépendamment de leurs connaissances de base, recevoir une formation complémentaire.

SECTION III

Le maintien des personnes âgées dans le milieu familial.

I. — OPINIONS EXPRIMÉES PAR LES PERSONNES ET ORGANISMES CONSULTÉS

A. — *Cohabitation familiale.*

Dans leur majorité, les organisations et personnes consultées par la commision d'étude admettent que le maintien des personnes âgées au sein de leur famille, et particulièrement au domicile de leurs enfants, serait la solution la meilleure et conforme à la tradition si elle ne se heurtait aujourd'hui à des obstacles matériels et psychologiques de plus en plus importants, surtout dans les villes.

Toutefois, même ceux qui estiment cette formule souhaitable, la subordonnent à la libre volonté des intéressés et à la bonne entente familiale. Sous ces réserves, ils demandent qu'elle soit encouragée en fonction de ce principe que la personne âgée recueillie au domicile de ses enfants doit être regardée comme effectivement à charge, tant au point de vue fiscal (application du quotient familial sans condition restrictive) qu'au point de vue de la sécurité sociale (reconnaissance de la qualité d'ayant droit de la personne âgée en vue du remboursement des prestations maladie).

Il s'agit donc de faire en sorte que la cohabitation ne constitue pas une charge supplémentaire pour les descendants.

Les partisans de cette solution insistent également sur l'intérêt psychologique d'une séparation périodique et demandent que soit facilité le placement, pendant les vacances familiales, du vieillard recueilli.

B. — *Placement familial.*

Le problème de l'octroi d'une allocation aux familles nécessiteuses conservant leurs parents a d'autre part suscité la crainte que le versement d'une telle pension incite certaines familles à recueillir leurs ascendants pour des raisons exclusi-

vement financières et sans motivation affective. A l'heure actuelle, l'article 16 du décret du 2 septembre 1954 s'oppose à la mise en jeu des mesures d'aide sociale concernant le placement familial si le ménage tenu à l'obligation alimentaire n'est pas lui-même bénéficiaire de l'aide sociale.

L'assouplissement de cette règle a été sollicité par quelques-unes des organisations consultées (fédération des travailleurs sociaux, groupement d'action sociale en faveur de la vieillesse, assistance publique de Paris), mais à la triple condition que ce placement familial soit subordonné à une enquête sociale préalable, soumis à une surveillance périodique et que le montant de la pension, dont le taux serait relevé ainsi que le plafond de ressources applicable (il s'agirait du plafond retenu pour l'allocation minimum de base) soit versé directement au vieillard et non à la famille d'accueil.

II. — Propositions de la commission d'étude

A. — La commission d'étude n'est pas, pour sa part, favorable à la *cohabitation familiale.* Les enquêtes effectuées et les réponses exprimées par les groupements représentatifs des personnes âgées ont montré que seule, une faible minorité de vieillards est favorable à cette situation qui, si elle présente certains avantages économiques, et, à la limite d'ordre éducatif (surveillance des enfants), soulève des inconvénients graves sur les plans matériel (surpeuplement des logements) et psychologique (conflits entre générations).

La commission estime donc qu'il ne convient pas d'encourager les personnes âgées à se maintenir dans le milieu familial et a, au contraire, mis l'accent sur la nécessité de fournir aux personnes âgées les moyens de continuer à mener une existence indépendante.

Toutefois, dans la mesure où l'état de fait actuel subsistera pendant un certain temps puisque 24 p. 100 des vieillards vivent avec des gens plus jeunes (1), la commission admet qu'il y a lieu de prendre certaines mesures afin d'éviter que la présence du vieillard dans le milieu familial ne soit une charge excessive.

Sous ces réserves, elle fait siennes les suggestions présentées par certaines des organisations consultées, à savoir :

1° Prise en compte possible de la personne âgée à charge dans le quotient familial pour le calcul de l'impôt sur les personnes physiques, en attendant que les recommandations de la commission d'étude aient abouti à donner à l'intéressé un minimum de ressources suffisantes ;

2° Attribution des prestations maladie, le vieillard étant regardé comme personne à charge au sens de la législation de la sécurité sociale (sous réserve des propositions retenues en ce qui concerne la prise en charge directe des prestations maladie pour les titulaires d'une pension de retraite).

(1) Cf. M. Chevry, *op. cit.*

En revanche, la commission n'estime pas souhaitable de recommander que l'aide ménagère qu'une personne pourrait apporter au foyer d'un de ses enfants, au lieu et place d'une travailleuse familiale, soit financée au titre de l'aide ou de la sécurité sociale. Indépendamment des réserves qu'appelle cette solution du point de vue strictement médical (notamment en ce qui concerne l'aide apportée par une grand-mère au moment de la naissance d'un enfant dans un milieu social modeste), il paraît impossible de subordonner la prise en charge d'une aide ménagère apportée dans ces conditions à quelque garantie technique que ce soit.

De même en ce qui concerne les attributions de logement faites par les offices d'habitation à loyers modérés, la commission d'étude n'est-elle pas d'avis de modifier la réglementation en vue d'encourager les jeunes ménages à conserver à leur foyer un ascendant à charge ;

3° Prise en compte de la personne âgée à charge, au même titre qu'un enfant pour l'octroi et le calcul de l'allocation logement. La législation actuelle pourrait être assouplie.

B. — *Placement familial.*

Compte tenu des inconvénients que présente déjà la cohabitation de deux générations d'une même famille, la commission d'étude n'estime pas recommandable la généralisation du placement familial. Elle préfère que l'accent soit mis sur l'octroi de ressources et de moyens suffisants permettant la vie indépendante de la personne âgée. Mais dans la mesure où la solution de placement familial ne pourrait néanmoins être évitée, les éléments d'un placement satisfaisant doivent être réunis dans le sens des suggestions présentées.

Section IV

L'hébergement des personnes âgées en collectivité.

Le maintien des personnes âgées à leur domicile ou dans leur milieu familial s'avère impossible lorsque leur état physique ou psychique leur interdit de mener une existence indépendante ou lorsqu'il constitue une charge trop lourde pour leurs descendants. La solution collective devient alors nécessaire et les hospices et les maisons de retraite doivent recueillir les vieillards qui ne peuvent plus vivre seuls, ni compter sur l'assistance de leur famille. Cette nécessité apparaît plus spécialement pour les grands vieillards (au-delà de soixante-dix, soixante-quinze ans).

Les personnes âgées justiciables de l'hébergement collectif sont actuellement réparties entre :

— les maisons de retraite qui ne reçoivent, en principe, que des personnes âgées ;

— les hospices qui hébergent à la fois des vieillards, des malades chroniques et des infirmes de tous âges (en moyenne, 84 p. 100 de vieillards et 16 p. 100 d'infirmes et de chroniques) ;

— enfin les hôpitaux dans lesquels est traité un nombre important de personnes âgées.

1° Les conditions actuelles d'hébergement des personnes agées et les opinions exprimées par les personnes et organismes consultés

Les critères de l'hébergement ne sont pas actuellement adaptés aux nécessités de la population âgée.

Les hospices sont restés, dans une certaine mesure, des « dépôts de mendicité » dans lesquels les vieillards valides se trouvent aux côtés des infirmes ou des malades chroniques.

De même n'est-il pas admissible que les personnes âgées qui ne sont pas atteintes de maladies aiguës soient gardées à l'hôpital en raison du surpeuplement des hospices.

Indépendamment de l'insuffisance de l'équipement en maisons de retraite, il a été rappelé (première partie du présent rapport chapitre VI) que certaines régions connaissent un sous-équipement particulier et que le coefficient d'occupation des lits d'hospice et de maison de retraite, du moins dans le secteur public, approche souvent 100 p. 100. Il en résulte que les délais d'admission en hospice sont parfois trop longs, notamment dans la région parisienne.

Si le développement de la construction de logements pour vieillards et la généralisation de l'aide à domicile peuvent, dans l'avenir, contribuer à diminuer le nombre des admissions en collectivité, l'augmentation du nombre des grands vieillards et l'amélioration, qui sera proposée, des conditions d'hébergement permettent de penser que la clientèle des institutions collectives ne tendra pas à diminuer.

Or, cette amélioration est liée à une reconversion indispensable de l'équipement.

Indépendamment de la promiscuité imposée dans les hospices et de la concentration excessive des personnes âgées dans certains de ces établissements, il est connu que leur aménagement est souvent déplorable, tant en ce qui concerne l'hébergement proprement dit que les installations sanitaires et la surveillance médicale.

*
* *

Les organisations et personnalités consultées par la commission d'étude ont, à cet égard, exposé les critiques et les suggestions qui, pour l'essentiel, se situent dans la ligne déjà tracée par les instructions du ministre de la santé publique et de la population (circulaires des 18 et 19 janvier 1960 : secteur social — circulaire du 1er août 1960 — secteur sanitaire).

Les principes généraux du placement qui se dégagent de l'ensemble des réponses reçues se rattachent à trois notions essentielles :

— L'hébergement doit respecter la dignité de l'individu, ce qui commande la non-séparation des ménages, la construction d'établissements à effectifs moyens dans lesquels une vie autonome, par petits groupes, doit être organisée. Dans ce sens, sont demandées la suppression des salles communes et la multiplication des chambres individuelles ainsi que la possibilité pour les personnes hébergées d'apporter avec elles une partie de leur mobilier.

De même insiste-ton sur la nécessité d'une formation psychologique du personnel, et spécialement du personnel de direction des hospices et maisons de retraite, qui devrait être en mesure d'aplanir les conflits engendrés par la vie collective quotidienne.

En second lieu, le maintien des vieillards hébergés dans les meilleures conditions physiques implique une surveillance médicale constante et l'assurance que les soins nécessaires seront dispensés par un médecin attaché à l'établissement, tout en réservant la possibilité d'appeler de l'extérieur un praticien librement choisi.

Le régime alimentaire des vieillards doit être adapté à leur âge et à leurs besoins.

Enfin, la préservation de la santé morale des personnes hébergées commande, non seulement l'implantation des établissements à proximité des zones d'intérêt et d'activité et l'assouplissement du régime des visites et des sorties, mais également l'organisation de l'occupation des vieillards pour maintenir en eux le sentiment de leur propre utilité et parer au désintérêt et à la forme de vie végétative qui résultent ordinairement de l'hébergement collectif.

Ces principes se traduisent tout d'abord par la condamnation de l'hospice dans sa conception actuelle. Si la direction générale de la santé publique estime qu'il convient de tenir compte du patrimoine existant et reconnaît qu'il ne peut être amélioré que progressivement, certains des groupements consultés pensent qu'une solution pourrait être trouvée dans la spécialisation de ces établissements qui ne recevraient que des infirmes chroniques, encore qu'une séparation des chroniques et des débiles mentaux (déments séniles) paraisse nécessaire.

C'est en réalité, à la substitution des maisons de retraite aux hospices que tendent la plupart des réponses. La construction de maisons de retraite selon une architecture fonctionnelle et avec un effectif moyen de 60 à 80 vieillards, au maximum 100, permettrait d'assurer le respect de l'individu. La formule des dortoirs est rigoureusement écartée au profit des chambres de 3 ou 4 lits au plus, certains exigeant mêmes des chambres individuelles, ou à tout le moins, des chambres jumelées communicantes.

D'autre part, certaines des formules adaptées à la psychologie des destinataires sont recommandées en milieu rural où des maisons de retraite pourraient être aménagées en vue de regrouper des effectifs très restreints de personnes âgées (10 à 20) dans des constructions existantes dont l'équipement serait plus élémentaire et moin onéreux.

Bien que la maison de retraite ne soit pas un établissement de soins, l'installation d'une infirmerie est demandée ; la capacité en pourrait d'ailleurs être réduite en raison de l'existence de nombreuses chambres individuelles.

Le régime intérieur des maisons de retraite devrait permettre aux hébergés de faire des séjours extérieurs, notamment dans leur famille, et de participer volontairement à certains travaux dans l'établissement même (cuisine, lingerie, bricolage, jardinage, etc.).

Enfin, le relèvement du montant de l'argent de poche laissé à la disposition des hébergés assistés paraît indispensable pour qu'ils puissent garder une marge d'existence indépendante.

2° Expériences étrangères

A. — *Grande-Bretagne :* il existe environ 3.000 hospices et maisons de retraite dont 1.100 gérés par les autorités locales, et 1.900 par des œuvres privées et par des groupements à but lucratif et des personnes privées.

A la fin de 1959, le nombre des lits d'hospices publics atteignait 72.000, soit 1,5 p. 1.000 habitants.

L'évolution de l'équipement est parallèle à celle qui est préconisée en France. A l'origine, les hospices créés en vertu de la « Loi des Pauvres » étaient des établissements importants, gérés parfois conjointement par les autorités locales et les hôpitaux. Il s'agit de constructions vétustes que les pouvoirs publics s'efforcent de faire progressivement disparaître. Toutefois, ces établissements représentent encore plus de la moitié des lits.

De plus petites maisons de retraites ont été ensuite aménagées par la conversion de propriétés et de bâtiments divers. Cette formule qui correspond à environ un quart des lits existants n'est pas toujours satisfaisante, les normes d'hébergement y étant mal adaptées aux besoins des vieillards.

En revanche, des constructions nouvelles de dimensions variables (30 à 35 lits pour les plus petites, 60 pour les plus importantes) ont été édifiées depuis la guerre. L'effort d'équipement porte essentiellement sur cette dernière catégorie qui représente actuellement un quart des lits disponibles.

Quant aux hospices et maisons de retraite privés gérés dans un but lucratif (10.500 lits), ils représentent une expérience intéressante en raison de leur conception. Il s'agit de très petits établissements (11 lits en moyenne), et leur distribution géographique est inégale. La qualité de ces institutions est souvent médiocre. Toutefois, le Gouvernement envisage de permettre aux autorités locales de subventionner cette catégorie de résidences dans la mesure où des normes leur seraient imposées, problème qui n'est d'ailleurs pas encore résolu.

Il est d'autre part intéressant de noter que si l'une des principales lacunes constatées dans les institutions privées est le défaut de formation qualifiée du personnel de garde, des cours de formation sont organisés à l'intention des directeurs d'hospices et de leurs assistants par le National Old People's Welfare Council.

B. — *Suède :* la modernisation de l'équipement en maisons de retraite est un des aspects essentiels de l'action sociale en faveur de la vieillesse. Comme au Danemark, le principe d'une répartition des personnes âgées selon le critère de leur état de santé

est effectivement appliqué ; les maisons de retraite sont aménagées de manière à fournir un cadre de vie quasi familial : limitation du nombre de lits (37 en moyenne) — qualité de l'aménagement intérieur. Les pouvoirs publics n'hésitent pas à supprimer systématiquement les établissements qui ne paraissent plus adaptés.

Actuellement 70 p. 100 des lits sont en chambres individuelles, même dans les institutions telles que la Ville des Vieux à Copenhague ou le Stahagsharden, à Stockholm, qui réalisent de grandes concentrations de vieillards. Le régime intérieur de ces établissement est très libéral, tant en ce qui concerne les visites que les sorties des hébergés et autorise les vacances familiales.

En 1960, la Suède disposait de 41.200 places pour 1.380 maisons de retraite ; le Danemark hébergeait environ 17.000 personnes dans les maisons de retraite publiques.

Le système de la retenue sur pension, pratiqué au Danemark et à moindre degré en Suède, permet, compte tenu de l'ampleur de l'équipement, d'ouvrir ces institutions à toutes les catégories de la population âgée.

Dans ces pays scandinaves, la solution apportée au problème de l'hébergement constitue une réussite spectaculaire, au détriment peut être de la solution individuelle du problème de la vieillesse.

3° Propositions de la commission d'étude

Les solutions proposées par les organisations et personnalités consultées recoupent, dans la plus large mesure, les directives antérieurement arrêtées, en 1960, par le ministre de la santé publique et de la population.

La commission d'étude a estimé que la plupart des suggestions faites et des instructions élaborées peuvent être retenues sous réserve des précisions qui doivent y être apportées et d'options qu'il convient de dégager clairement.

Le seul critère valable de l'hébergement doit être tiré de l'état de santé des intéressés qui devraient, dans une organisation rationnelle, être répartis de la manière suivante :

— les valides et semi-valides en maisons de retraite, où ils peuvent demeurer pour des maladies de courte durée ne nécessitant pas de traitements particuliers ;

— les malades aigus à l'hôpital sans qu'il y ait lieu de distinguer leur âge ;

— les « grabataires » dans un service spécial.

A ce sujet, la commission regrette que, dans le secteur public, les termes d'hospice et de maison de retraite ne s'appliquent pas à des données distinctes. La conception, nouvelle, de la maison de retraite, si elle correspond à une spécialisation de l'ancien hospice en éliminant les infirmes adultes, laisse cependant subsister la cohabitation des personnes âgées valides et de celles dont l'état de santé n'est plus susceptible d'amélioration.

1° *Hospices :* la commission a pris catégoriquement parti en demandant qu'il ne soit plus procédé à des créations d'hospices dans lesquels les vieillards valides sont mêlés à des « grabataires » et à des infirmes de tous âges. Les hospices existants devraient être progressivement modernisés soit en maisons de retraite,

lorsque leurs dimensions et leur état rendent cette opération possible et compatible avec les normes préconisées par la commission, soit en sections spéciales pour « grabataires ». Il sera indispensable en effet d'organiser l'hébergement de ces vieillards inaméliorables ne nécessitant que des soins infirmiers, en aménageant à leur intention des sections spéciales rattachées à l'hôpital. Il en sera de même pour les infirmes adultes ne relevant pas des thérapeutiques actives dispensées dans les sections médicales de l'hôpital. Cette solution aura aussi l'avantage d'assurer aux personnes âgées, dans des conditions plus satisfaisantes qu'actuellement, les soins nécessaires à leur état, de faciliter éventuellement le transfert transitoire des intéressés dans les sections de thérapeutique active et de réaliser des économies dans la mesure où la concentration de l'équipement médical est ainsi assurée.

Si les hospices actuels ne peuvent être reconvertis dans les conditions ci-dessus définies, la commission estime que leur abandon progressif s'impose après le transfert de leurs pensionnaires actuels dans les services qui leur conviennent. En particulier les grands hospices du type de ceux qui existent dans la région parisienne (notamment Bicêtre et la Salpêtrière) devront disparaître.

Ce point de vue exprimé par la commission d'étude doit conduire à réviser les prévisions initiales du ministère de la santé publique et de la population en ce qui concerne les investissements pour le plan 1962-1965 (création de 30.000 lits d'hospices et maisons de retraite publics et 10.700 dans les maisons de retraites privées) en accentuant la création de lits de maisons de retraite plutôt que celle de lits d'hospices.

Les dépenses prévisibles d'investissement et de fonctionnement sont indiquées à la section V du présent chapitre ;

2° *Maisons de retraite :* des recommandations pour les maisons de retraite ont été définies d'une manière satisfaisante par le ministère de la santé publique et de la population (circulaire du 2 février 1960). Toutefois, compte tenu des opinions exprimées devant la commission d'étude, il importe de préciser que l'effectif optimum de ces établissements devrait être fixé à 50 ou 60 pensionnaires, le chiffre de 80 étant un maximum, en dépit des objections présentées par la direction générale de la santé et la préfecture de la Seine qui ont fait valoir que le prix élevé des terrains s'opposerait, dans l'agglomération parisienne aussi bien que dans les grandes villes, à la construction de maisons de retraite d'un effectif aussi réduit.

Rappelons que les pays européens les mieux équipés dans ce domaine ont limité l'effectif de leurs maisons de retraite à 60 lits. L'argument du prix du terrain n'est au surplus pas concluant. L'acquisition d'un vaste terrain pour la répartition par pavillons d'un effectif élevé est aussi onéreuse que celle de plusieurs lots permettant l'installation de plusieurs maisons de retraite.

L'implantation des maisons de retraite sera subordonnée à deux impératifs non inconciliables : construction dans les zones résidentielles protégées des bruits urbains, mais proximité suffisante des centres d'intérêt des agglomérations.

La réunion des conjoints devra y être assurée.

Les chambres, autant que possible individuelles ou pour ménage, devront garder un caractère personnel, les vieillards hébergés ayant même la faculté d'y apporter une partie de leur mobilier personnel.

La distribution et l'aménagement des locaux devront être pensés de manière à faciliter la vie en commun de petits groupes (salle à manger, office, salle de lecture et de jeux, par groupes de 15 à 20 personnes) sans que cette organisation fasse obstacle à la possibilité de réunion collective des pensionnaires.

L'occupation des personnes hébergées devra être assurée : il s'agit là d'une préoccupation essentielle au maintien de l'équilibre psychologique des intéressés. Elle doit être envisagée dans une perspective psychothérapique. Ceci implique que l'établissement soit doté d'un « animateur » sinon d'un ergothérapeute. Ce rôle peut être tenu par un directeur que n'absorberaient pas trop les tâches administratives. En tout état de cause, la formation du responsable de ce secteur s'impose au même titre que celle de tout le personnel.

Enfin sur le plan sanitaire et médical, la maison de retraite doit être en mesure d'assurer sur place les soins courants au moyen, d'une part, d'un centre médical pour des examens périodiques de santé (cf. circulaire du 1er août 1960) et les consultations en cas d'affections bénignes et, d'autre part, une infirmerie (de capacité réduite en raison des chambres individuelles). La liaison avec un service de réadaptation fonctionnelle est nécessaire pour le traitement éventuel des personnes le plus profondément atteintes.

***

L'élaboration de textes déterminant les normes fonctionnelles et techniques des maisons de retraite s'impose, conditionnant l'agrément, voire l'ouverture, des maisons de retraite et leurs modalités de fonctionnement financier dans des limites définies.

SECTION V

Evaluation des dépenses prévisibles entraînées par les propositions de la commission de 1962 à 1965.

A. — DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

1° *Construction de logements pour personnes âgées.*

Hypothèse.

Construction, *en sus des logements déjà prévus pour l'ensemble de la population* (320.000 par an) de 16.000 logements pour personnes âgées par an (soit 5 p. 100 de l'ensemble).

Sur 16.000 logements, 10.000 devraient être réalisés en logements-simples (2/3 environ) ; 6.000 en logements-foyers (1/3).

Coûts unitaires.

a) *Des logements-simples* : H. L. M. type 1 *bis*, 15.400 NF (arrêté du 24 mai 1961) pour isolés, soit 20.000 NF, y compris dépenses annexes ; pour ménages, H. L. M., type II, 19.250 NF, soit 25.000 NF, y compris dépenses annexes :

Coût moyen : 22.500 NF ;

b) *Des logements-foyers* : les normes fixées par l'arrêté du 17 mars 1960 ayant été jugées insuffisantes, la commission est d'avis de retenir les normes ci-dessus en affectant le coût unitaire moyen du coefficient d'augmentation de 30 p. 100 environ correspondant aux services collectifs :

— soit coût unitaire du logement-foyer : 29.500 NF.

Investissement annuel :

— logements simples	10.000 × 22.500 =	225.000.000 NF.
— logements foyers	6.000 × 29.500 =	177.000.000
Total annuel................		402.000.000 NF.

Investissement de 1962 à 1965 : 1.608 millions de nouveaux francs.

2° *Aménagement des logements anciens.*

Reprise pour mémoire de l'estimation faite dans le cadre du plan d'équipement social :

10 millions de nouveaux francs.

3° *Maisons de retraite et hospices.*

Sur les 40.000 lits prévus pour les secteurs public et privé, 7.000 paraissent devoir être réservés pour les infirmes adultes.

Pour les besoins spécifiques des personnes âgées : 33.000 lits, se répartissant comme suit :

— lits maisons de retraite = 22.000 :
12.000 en secteur hospitalier ;
10.000 en secteur privé ;
— lits hospices = 11.000 (en secteur hospitalier).

Coût unitaire : 26.000 NF.

Coût total, 1961-1965 : 858 millions de nouveaux francs.

4° *Foyers-restaurants.*

Besoins prévus au plan social : 35.000 rationnaires en plus.
Coût global : 70 millions de nouveaux francs.

Total des investissements = 2.546 millions de nouveaux francs.

B. — Dépenses de fonctionnement

1° *Minimum de ressources* (pour mémoire — cf. chapitre des retraites) ;

2° *Allocation de loyer et allocation-déménagement pour personnes âgées.*

a) *Allocation de loyer :*

1° Hypothèse dans le cadre actuel de la législation :

Nombre de bénéficiaires : 300.000 (logements anciens essentiellement).

Coût annuel = 70 millions de nouveaux francs.

Allocation de loyer aux occupants des logements pour personnes âgées à construire :

Coût annuel = 12,8 millions de nouveaux francs (pour 16.000 logements) ;

Coût total (1962-1965) :

1962......	82,8	millions de nouveaux francs.
1963......	95,6	—
1964......	108,4	—
1965......	121,2	—
Soit...	408	millions de nouveaux francs.

2° Hypothèse dans le cadre des propositions de la commission (cf. section I du présent chapitre) :

Estimations approximatives :

Allocation de loyer pour logements anciens : 76 millions dc nouveaux francs ;

Allocation pour logements à construire : 25 millions de nouveaux francs.

Coût total 1962-1965 :

1962........	101	millions de nouveaux francs.
1963........	126	—
1964........	151	—
1965........	176	—
Soit.....	554	millions de nouveaux francs.

b) *Allocation déménagement :* 15 millions de nouveaux francs.

3° *Aide ménagère à domicile.* — Bases de calcul :

Nombre de personnes âgées à aider : 75.000 (4 p. 100 de la population âgée de plus de 65 ans vivant dans les agglomérations de plus de 20.000 habitants).

a) *Coût des services :*

1 heure d'aide ménagère par jour ;

Coût de l'heure : 3,50 NF ;

Coût annuel : 95.812.500 NF,
pouvant être ramené à 71 milions de nouveaux francs, compte tenu du remboursement de certains intéressés.

b) *Encadrement des aides-ménagères :*

Une assistante sociale pour 150 bénéficiaires ;

500 assistantes au traitement moyen de 1.500 NF charges patronales comprises.

Coût annuel : 9 millions de nouveaux francs.

c) *Frais de secrétariat des services d'aide à domicile :*

1 secrétaire pour 300 bénéficiaires, soit 250 au traitement moyen, part patronale comprise de 1.000 NF ;

— soit par an : 3 millions de nouveaux francs ;

d) *Formation des assistantes sociales spécialisées :*

500 au coût unitaire du stage de 4.000 NF ;
Coût global : 2 millions de nouveaux francs.

Coût total pour l'aide ménagère à domicile.

En année pleine .... 71 + 9 + 3 =	83 millions de NF.
auxquels s'ajoute la formation............	2 —
	85 millions de NF.

La mise en place d'un tel service pouvant exiger 10 ans, la charge proportionnelle des années 1962 à 1965, sera de :
8,5 + 17 + 25,5 + 34 = 85 millions de nouveaux francs.

4° *Prix de journées. — Maisons de retraite et hospices :*

Hypothèse : 33.000 lits. Prix de journée : 10 NF, échelonnement de la construction par 1/4 de 1962 à 1965.

Coût brut année pleine : 120.450.000 NF.

Récupérations déduites : 51.400.000 NF.

(Selon les données actuelles et dans l'hypothèse du maintien des régimes de retraites en vigueur.)

Coûts fractionnés 1962 à 1965 :

1962	12.850.000 NF.
1963	25.700.000 NF.
1964	38.550.000 NF.
1965	51.400.000 NF.

Dépense totale sur 4 ans : 128.500.000 NF.

5° *Foyers-restaurants* (dépenses de fonctionnement) :

En pleine année : 32 millions de nouveaux francs.
Coût total en 4 ans (échelonnement des réalisations par 1/4) : 70 millions de nouveaux francs.

6° *Autres interventions sociales prévues* (pédicurie, vacances, services divers, loisirs, etc.) :

Un peu plus de 750 NF par an pour 2.500.000 bénéficiaires du fonds national de solidarité : 1.875 millions de nouveaux francs, dont 50 p. 100 de récupération, soit 900 millions de nouveaux francs, et pour 4 ans, réalisation par 1/4 : 2.250 millions de nouveaux francs :

1962	225.
1963	450.
1964	675.
1965	900.

Total des dépenses de fonctionnement : 3.122,5 *millions de nouveaux francs.*

***

Les *dépenses d'action sociale auxquelles devraient participer les caisses vieillesse* porteraient sur l'allocation-déménagement, l'aide ménagère à domicile, ainsi que les diverses interventions sociales (restaurants-vacances, etc.), soit annuellement dans l'hypothèse de la mise en place des services exigeant des délais :

1962 : 3,750 + 8,5 + 8 + 225 = 245,250 millions de nouveaux francs ;

1963 : 3,750 + 17 + 16 + 450 = 486,750 millions de nouveaux francs ;

1964 : 3,750 + 25,5 + 24 + 675 = 728,250 millions de nouveaux francs ;

1965 : 3,750 + 34 + 32 + 900 = 979,750 millions de nouveaux francs.

La proportion des retraités du régime général relevant du fonds national de solidarité étant approximativement de la moitié des bénéficiaires de cette allocation, la part du fonds d'action sociale des caisses du régime général affectées aux dépenses autres que celles d'investissement, devrait atteindre environ la moitié des sommes ci-dessus.

CHAPITRE IV

PROBLEMES MEDICAUX ET HOSPITALIERS DES PERSONNES AGEES

SECTION I

Position des problèmes et solutions actuelles en France.

Le déclin graduel des forces et des fonctions qui caractérise le vieillissement (1) rend l'homme plus sensible à la maladie. Les affections, notamment celles qui atteignent le système cardio-vasculaire se multiplient.

Ce phénomène a longtemps conduit à penser que les maux de la vieillesse ne pouvaient guère être soulagés et à négliger la recherche de solutions adaptées aux divers types et aux divers degrés d'affections dont souffrent les personnes âgées. On ne concevait pas qu'il pût y avoir d'autre solution que l'hospice ou l'hôpital pour les vieillards isolés et handicapés par la maladie.

Cette conception s'est traduite par l'importance donnée aux hospices (2). Elle explique également la place qu'occupent les personnes âgées dans les établissements hospitaliers.

D'après l'enquête effectuée par l'inspection générale de la santé et de la population en 1959, le pourcentage moyen des vieillards parmi les malades présents à l'hôpital dépasse toujours 33 p. 100. Cette enquête confirme les résultats de sondages effectués dans plusieurs hôpitaux de l'Assistance publique à Paris en 1956-1957.

Alors que la population parisienne de plus de 60 ans représente 19,6 p. 100 de l'ensemble des tranches d'âge considérées de la population de la capitale, le nombre de malades âgés hospitalisés dans les services de médecine générale des hôpitaux étudiés atteignait 39,5 p. 100 de l'ensemble des malades. Le pourcentage d'occupation hospitalière de ces malades âgés s'élevait par ailleurs à 50,3 p. 100 ainsi qu'il résulte du tableau ci-après (3) :

TRANCHES D'AGE	POPULATION	NOMBRE de malades.	OCCUPATION hospitalière.
	P. 100.	P. 100.	P. 100.
15 à 49 ans........	61,8	40,5	29,4
50 à 59 ans........	18,55	20	20,3
60 ans et plus.....	19,65	39,5	50,3
	100	100	100

(1) Cf. 1re partie, chapitre II.
(2) Cf. 2e partie, chapitre III.
(3) Etude sur l'incidence de la maladie des personnes âgées sur l'hospitalisation, publiée par la revue de l'Assistance publique de Paris, page 10.

L'importance des pourcentages des malades âgés hospitalisés est en grande partie justifiée par des raisons médicales liées au vieillissement. Il est normal que les personnes âgées soient relativement plus nombreuses dans les services hospitaliers que les personnes plus jeunes. Mais d'autres raisons accentuent ce phénomène pour lui donner l'ampleur actuelle :

A. — Diverses considérations économiques, sociales ou même simplement humaines justifient actuellement l'hospitalisation dans des cas où une maladie aiguë ne la rend pas nécessaire :

1° Beaucoup de vieillards ne peuvent se soigner à leur domicile, même en cas de maladie relativement bénigne parce que leur logement est inconfortable, que leurs ressources sont trop faibles pour supporter la charge des dépenses médicales et pharmaceutiques et à plus forte raison pour s'assurer le service temporaire d'une aide-domestique (1). Il est utile de rappeler d'autre part que seules les personnes âgées bénéficiaires d'une retraite de sécurité sociale peuvent prétendre aux prestations en nature de l'assurance maladie. Encore doivent-elles faire l'avance des frais couverts par cette assurance.

L'hospitalisation constitue au contraire une solution commode et parfois d'ailleurs avantageuse. Le vieillard hospitalisé est déchargé des soucis matériels de l'existence, hébergé, nourri et soigné sans débours immédiat. Il connaît généralement à l'avance ce que sera sa participation aux frais, compte tenu de la prise en charge de l'essentiel par son régime d'assurance sociale ou l'aide sociale sous forme de tiers payant. Le ticket modérateur lui-même est d'ailleurs supprimé pour les moins fortunés ;

2° On peut ajouter à ces raisons d'ordre matériel qui incitent le vieillard à se réfugier à l'hôpital, l'isolement moral dans lequel vivent bien souvent les personnes âgées. L'indifférence de l'entourage à ses soucis pousse bien souvent le vieillard à se rapprocher d'autres malades qui les comprendront mieux. Cet aspect psychologique du problème de l'hospitalisation des vieillards a été souvent signalé comme une des causes importantes de l'encombrement des hôpitaux. Il n'en est autrement que lorsque les vieillards sont recueillis par leurs enfants ou, du moins, qu'ils peuvent compter sur l'aide et les soins de leur famille habitant à proximité.

B. — Par ailleurs, en dehors de l'hôpital, les services appropriés à l'état de santé des vieillards sont insuffisants quand ils ne font pas défaut :

1° *Les hospices* ne disposent pas de services sanitaires satisfaisants. Le rapport déjà cité de l'inspection générale de la santé a fait ressortir l'état d'abandon médical dans lequel se trouvent les vieillards hébergés en hospice. Le corps médical et le personnel soignant sont en nombre très insuffisant et ne disposent pas dans la plupart des cas des locaux et de l'équipement sanitaire qui leur seraient indispensables. Il n'existe pour ainsi dire pas dans les hospices de lits d'infirmerie pour mettre un pensionnaire en observation ou soigner un malade atteint d'une affectation aiguë mais sans gravité ;

(1) Cf. 1re partie, chapitre III sur les ressources des personnes âgées.

2° *L'aide médicale à domicile* (1) n'est pratiquement pas développée en France. Malgré le principe déjà posé par la loi du 13 juillet 1893 sur l'aide médicale gratuite et selon lequel les soins gratuits ne seraient assurés en établissement hospitalier que s'il était impossible de soigner gratuitement les malades à leur foyer, l'aide médicale à domicile n'a longtemps été envisagée qu'au profit des malades les moins handicapés. Ce n'est qu'à une date récente que des expériences ont été tentées notamment par l'Assitance publique de Paris au profit d'une plus large catégorie de malades.

En même temps qu'elle créait un service d'aide ménagère l'Assistance publique de Paris a expérimenté la technique de « l'hospitalisation à domicile » et celle des « soins à domicile ».

Dans le premier cas il s'agit de malades dont le traitement, commencé à l'hôpital peut se poursuivre sans inconvénient à domicile. L'hospitalisation « à domicile » prolonge ainsi l'hospitalisation. Elle est décidée par le médecin hospitalier en accord avec le malade. Ce dernier choisit librement son médecin traitant, mais celui-ci reste en étroite liaison avec le service hospitalier.

Cette forme d'aide médicale à domicile permet à la fois de réintégrer plus rapidement les vieillards dans leur cadre de vie et de libérer des lits d'hôpitaux. Le Conseil économique et social dans son rapport du 9 mars 1960 a indiqué que, pour un seul trimestre de 1958 et pour une expérience ne portant que sur 117 malades, 24 lits d'hôpitaux avaient été libérés en moyenne. Par ailleurs une économie de 5.300.000 F avait pu être réalisée.

La seconde expérience d'aide médicale à domicile concerne « les soins à domicile ». Ces soins ne sont pas liés à une hospitalisation quoiqu'ils puissent évidemment la précéder. L'admission au bénéfice de cette forme d'aide à domicile est proposée par le bureau d'aide sociale, après une consultation médicale et une enquête sociale. En 1959, l'expérience faite à Paris a porté sur 1.300 malades environ dont plus de 80 p. 100 avaient plus de soixante ans — 160 lits d'hôpitaux ont été libérés et une économie de 219 millions de francs a été réalisée.

Des expériences de même nature ont été faites récemment dans un certain nombre de départements et de grandes villes. A la campagne, la Croix rouge a créé un service rural de soins à domicile. Mais si toutes ces expériences ont prouvé l'intérêt d'une aide médicale à domicile, elles sont restées limitées ;

3° La même constatation sera faite en ce qui concerne divers services appropriés à l'état de santé ou à la nature des affections de certains vieillards :

— *les services de réadaptation fonctionnelle* n'existent encore qu'en trop petit nombre ;

— *les maisons de convalescence* sont souvent fermées aux personnes âgées ;

(1) Cette expression est prise dans ce chapitre dans son sens le plus large. Elle n'a pas le sens précis et administratif de la législation d'aide sociale.

— *les vieillards atteints de légers troubles mentaux* ne relèvent d'aucun service spécial. Ils sont conservés par humanité en hospice ou à l'hôpital général où le médecin et le personnel n'ont aucune formation particulière de psychiatrie. Lorsqu'ils deviennent gênants pour leurs voisins, ils sont recueillis par l'hôpital psychiatrique. Mais les médecins psychiatres surchargés ne peuvent leur appliquer, faute de temps et souvent de moyens, les thérapeutiques récentes qui permettent d'obtenir une proportion élevée d'améliorations et, si l'intervention est suffisamment précoce, une réadaptation sociale.

SECTION II

Les expériences étrangères.

Il a paru utile de citer l'expérience de l'Angleterre et de la Suède qui, sur plusieurs points, ouvre des perspectives et des solutions nouvelles aux problèmes médicaux de la vieillesse. La pratique suivie par ces pays n'a pas toujours été couronnée de succès. Mais les difficultés ou les échecs sont aussi instructifs que les réussites.

I. — L'ANGLETERRE

Depuis plusieurs années le Gouvernement anglais s'est engagé résolument dans une politique d'aide à domicile qui tend à préserver le plus longtemps possible l'autonomie des vieillards. L'hospitalisation, lorsqu'elle devient nécessaire, prend elle-même des formes variées qui tendent à respecter l'indépendance du vieillard et à le rendre rapidement à son foyer.

A. — *Les services d'aide médicale à domicile.*

Le développement remarquable de la construction de petits appartements en faveur des personnes âgées (1) s'accompagne de l'essor d'un ensemble de services destinés à venir en aide aux vieillards à leur domicile.

Ces services sont en Angleterre l'œuvre conjointe des collectivités locales et d'organismes privés à but philantropique.

Outre l'aide ménagère à domicile (1) et divers services à caractère culturel ou social, les services d'aide à domicile comportent, sur le plan médical, des visites de santé, des soins infirmiers et un service de pédicures.

— *Les visites de santé* sont confiées à des « Health visitors ». On en comptait 6.500 à la fin de 1959.

Les visiteuses de santé s'occupent de toutes les catégories de la population. De ce fait, et par suite de la priorité donnée aux visites aux enfants en bas âge, et aux femmes enceintes ces personnes ne consacrent qu'une faible partie de leur temps aux personnes âgées. Quelques autorités locales ont donc été amenées à nommer des visiteuses de santé spécialement destinées aux vieillards. Mais ces initiatives sont restées limitées. D'une façon générale une grave pénurie de recrutement entrave le développement de ces visites de santé.

(1) Cf. 2e partie, chapitre III.

— *Les soins infirmiers à domicile* incombent aux « Homes Nurses ». Ces infirmières s'occupent des malades de tous âges, mais leur action est particulièrement orientée vers les personnes âgées. Sur 23.565.000 visites effectuées au cours de l'année 1959, 14.430.000 avaient été consacrées à des personnes de plus de 65 ans. A la fin de 1959 le service comptait 10.300 infirmières.

Le ministère de la santé publique estime que ce service permet souvent d'éviter ou de retarder l'hospitalisation des vieillards.

— *Le service de chiropodie*, à la différence des deux précédents, est essentiellement l'œuvre d'organismes privés. Plus d'une centaine de services philantropiques de chiropodie ont été sélectionnés par la National Corporation for the care of old people, association privée très dynamique subventionnant l'aide aux vieillards.

Les services de chiropodie ont remporté un très grand succès partout où ils se sont implantés.

Les autorités locales seront vraisemblablement amenées à subventionner ces services ou à en créer directement.

B. — *L'hébergement des vieillards.*

Lorsque l'état de santé des personnes âgées s'aggrave et que le maintien d'une vie indépendante en logement individuel n'est plus possible malgré l'assistance de services à domicile, les vieillards sont hébergés en hospices, en maisons de retraite ou à l'hôpital.

Les missions respectives de l'hospice ou de la maison de retraite et de l'hôpital sont assez nettes en principe. L'hospice ou la maison de retraite hébergent les vieillards relativement valides mais qui ont besoin d'aide, ainsi que les infirmes alités dont l'état de santé ne justifie pas un traitement spécial à l'hôpital ou de soins infirmiers constants. La clientèle de l'hôpital comporte outre les vieillards atteints de maladie aiguë qui ont besoin d'un traitement médical, les malades chroniques requérant des soins infirmiers prolongés, des convalescents qui ne sont pas encore assez valides pour retourner chez eux ou à l'hospice et des malades mentaux inadaptés à une vie en hospice.

En fait ces distinctions ont souvent tendance à s'effacer et les deux catégories d'hébergements sont parfois occupées par des vieillards auxquels elles ne sont pas destinées. On trouve en hospice des vieillards qui relèvent d'un traitement hospitalier. Plus encore, de nombreux vieillards sont hospitalisés alors que leur état relève de l'hospice, de la maison de retraite ou même du domicile familial.

Il existe environ 72.000 lits d'hospice dans le secteur public. Ce chiffre est considéré comme suffisant compte tenu de la politique de construction de logements et d'aide à domicile développée par ailleurs.

Les anciens hospices sont installés généralement dans de vastes bâtiments de plus de 70 lits chacun. Les constructions neuves sont par contre de petite taille : 30 à 35 lits pour les plus petites ; 60 lits pour les plus importantes.

Les hospices et les maisons de retraite privées gérés dans un but lucratif hébergent environ 10.500 personnes. Ces maisons sont pour la plupart de petite taille (11 lits en moyenne).

L'hospitalisation des personnes âgées pose deux grands types de problèmes : le problème classique des services hospitaliers de chroniques; un problème plus nouveau des soins médicaux spécialement destinés au traitement des personnes âgées.

1° Les services hospitaliers de chroniques :

Ces services comportent 59.000 lits environ dont 83 p. 100 sont occupés par des vieillards.

Le nombre de ces lits est considéré comme satisfaisant, mais l'administration de la santé reconnaît que l'état qualitatif des services hospitaliers de chroniques laisse à désirer. La majeure partie des lits se trouve dans des bâtiments vétustes et installés à l'écart des autres bâtiments hospitaliers. Cette séparation entraînant l'utilisation d'un personnel distinct de médecins et d'infirmières, les services de chroniques ne réussissent pas à attirer et à s'attacher un personnel qualifié.

En outre l'éloignement des lits de chroniques par rapport à l'essentiel des services hospitaliers rend difficile l'utilisation de certains des services hospitaliers, tel que la physiothérapie ;

2° Certaines catégories de soins médicaux destinés aux personnes âgées et de création récente méritent une mention particulière :

— *les cliniques de soins externes* fonctionnent en relation étroite avec les services hospitaliers. Ces cliniques interviennent avant l'hospitalisation pour le diagnostic initial et après l'hospitalisation pour des soins ou des visites de contrôle ;

— *les hôpitaux de jour* se sont développés à une époque relativement récente. Il s'agit de services qui prennent en charge des malades pendant toute une journée à la fois pour leur appliquer un traitement assez long et pour décharger momentanément leurs familles.

Les hôpitaux de jour sont surtout destinés aux malades mentaux et sont situés généralement à l'intérieur ou à proximité d'un hôpital psychiatrique. Mais il en existe aussi dans des hôpitaux généraux ;

— enfin *des services de gériatrie* ont été créés à l'intérieur des hôpitaux, sous la responsabilité d'une spécialiste. 95 services de gériatrie fonctionnaient à la fin de 1959.

II. — Suède

Le principe selon lequel la personne âgée doit être maintenue le plus longtemps possible dans des conditions de vie normale inspire depuis longtemps l'action du gouvernement suédois.

Ce principe s'est traduit par une politique de logements individuels et d'aide ménagère qui a été décrite au chapitre III de la deuxième partie.

Sur le plan médical, des services d'aide à domicile ont été créés. Comme en Angleterre, ces services sont polyvalents, mais bénéficient surtout aux personnes âgées. Bien qu'il n'existe

pas de statistique précise, on estime généralement qu'ils ont évité l'hospitalisation ou permis le retour au foyer dans la moitié des cas.

Les personnes âgées hébergées en établissement collectif sont réparties en maisons de retraite, services hospitaliers généraux, services psychiatriques et maisons de chroniques. Le critère est celui de l'état de santé du vieillard.

Les maisons de retraite reçoivent des vieillards valides mais qui ne peuvent plus vivre seuls. Elles forment l'essentiel de l'équipement collectif en faveur des vieillards : sur 40.000 lits dénombrés en Suède en 1958, 35.000 relevaient de maisons de retraite.

La rénovation des maisons de retraite est un des aspects les plus spectaculaires de l'action sociale en Suède. On s'est attaché à créer un cadre de vie familial tant par la limitation du nombre de lits (37 en moyenne) que par la qualité des aménagements intérieurs.

Les personnes âgées nécessitant des soins médicaux sont admises dans les hôpitaux généraux ou, lorsqu'ils existent, dans des services de gériatrie de l'hôpital général. La Suède a fait un effort particulier d'équipement de ces services, notamment en matériel de réadaptation. Une multitude d'appareils sont mis en service pour redonner, même aux plus atteints, le goût de l'indépendance et la volonté d'obtenir une amélioration de l'état de santé.

Les malades atteints d'affections chroniques sont reçus dans des maisons de chroniques dépendant de l'hôpital. Là aussi un gros effort a été réalisé pour faciliter la réadaptation. Un personnel nombreux et spécialisé, des appareils adaptés aux divers types d'infirmités sont à la disposition des vieillards.

SECTION III

Synthèse des opinions émises par les personnalités et les organisations consultées.

La plupart des principes qui inspirent les expériences qui viennent d'être citées ont été à peu près unanimement repris par les personnalités et les organisations consultées.

De ce fait, il suffira d'énoncer rapidement ces principes :

1° Maintien des personnes âgées le plus longtemps possible à leur foyer par l'organisation de l'hospitalisation à domicile et d'un service de soins à domicile, en liaison avec un service d'aide ménagère ;

2° Idée que la vieillesse n'est pas une déchéance ; que des améliorations sont possibles si des services spécialisés sont créés notamment pour la rééducation fonctionnelle ;

3° Amélioration des conditions de vie des vieillards hospitalisés par la suppression des salles communes et le recrutement d'un personnel infirmier et de service plus nombreux et mieux qualifié.

Sur un point important, les opinions reçues s'opposent cependant nettement à la politique suivie par les deux pays examinés.

Alors que l'Angleterre et la Suède créent de plus en plus d'unités de gériatrie au sein des hôpitaux généraux, le principe même du centre de gériatrie est écarté par la quasi-totalité des personnalités consultées. Ces personnalités estiment en effet que la spécialisation conduit à une ségrégation arbitraire et préjudiciable aux vieillards. La répartition des malades par type d'affection et non par âge serait préférable. Le ministère de la santé ne fait exception à ce principe que pour les déments séniles et les hémiplégiques pour lesquels il souhaite des services spécialisés.

Par ailleurs, plusieurs opinions ont été émises en faveur d'une action préventive d'ensemble de certaines infirmités des vieillards. Le ministère de la santé propose notamment que des consultations pour personnes âgées soient organisées au sein des consultations hospitalières, des infirmeries d'hospices ou de quartier ou des dispensaires d'hygiène sociale. Ces consultations permettraient d'établir, en liaison avec les médecins traitants et les consultations spécialisées, des bilans périodiques de santé.

Le ministère de la santé préconise en outre que le service départemental d'hygiène exerce une action préventive et d'éducation sanitaire au domicile même du vieillard. Cette suggestion vient d'ailleurs de faire l'objet de la circulaire du 24 mai 1961.

SECTION IV

Propositions de la commission.

Des expériences et des opinions qui viennent d'être citées, la commission a retenu deux idées directrices. Elle estime d'abord qu'il faut maintenir le plus longtemps possible le vieillard dans son cadre de vie habituel et par suite limiter le domaine de l'hospitalisation. Elle pense en outre qu'il est possible, par la mise en œuvre de thérapeutiques appropriées, de retarder dans la mesure du possible certaines manifestations pathologiques du vieillissement et de corriger certains troubles de la vieillesse.

Cette position générale conduit à préconiser les mesures suivantes :

I. — L'hygiène de vie des personnes agées

La prévention de certains effets du vieillissement peut prendre la forme du dépistage précoce de certaines maladies ou d'une action sur le genre de vie des personnes d'âge mûr et des vieillards.

1° Sur le premier point, la commission estime que le principe même des *examens systématiques* de santé des personnes âgées est valable et elle en recommande la mise en œuvre. Ces examens, qui pourraient se situer notamment au moment de la retraite, permettraient de dépister des troubles de l'appareil cardio-vasculaire et de l'appareil locomoteur. Des examens combinés pourraient également être utiles au dépistage précoce de la tuberculose sénile, des prédispositions au diabète, du glaucome ou de certaines formes de cancer.

Toutefois, la commission ne peut pas dissimuler qu'il n'est pas possible, en l'état actuel des connaissances médicales de faire de véritables bilans de santé des personnes âgées à l'occasion d'examens de santé courants.

La commission n'estime donc pas qu'il y ait lieu de créer un réseau autonome de consultations pour personnes âgées et rejoint ainsi les propositions du ministère de la santé qui ont été mentionnées ci-dessus.

L'exploitation statistique des renseignements recueillis à l'occasion de ces examens pourra faciliter l'effort de prévention ;

2° *L'éducation sanitaire* des personnes âgées ne peut avoir également qu'une efficacité restreinte. Si les phénomènes du vieillissement sont assez bien connus, leurs causes précises sont encore mal élucidées.

Toutefois un certain nombre d'observations ont déjà été faites, dont les renseignements jettent les bases d'une certaine hygiène de l'âge mûr et de la vieillesse. Il ne fait pas de doute qu'un régime alimentaire carencé en protéïnes, un déséquilibre prolongé entre les activités physiques et intellectuelles, une mauvaise adaptation des conditions de vie et de travail aux possibilités biologiques et psychologiques de l'individu, une absence de préparation psychologique à la retraite et à la vieillesse accélèrent chez beaucoup d'adultes le processus du vieillissement.

Toutefois ces conséquences peuvent être évitées ou limitées par des conseils soit à l'occasion d'une campagne d'information du public (cf. chapitre V), soit à l'occasion des consultations pour personnes âgées ou de l'aide médicale à domicile (1). Ceci pose le problème préalable de l'information du personnel médical et para-médical en relation avec les personnes âgées. La commission préconise, ainsi qu'il sera dit ci-dessous, que des centres de gériatrie, constitués au sein des centres hospitaliers et universitaires, prennent en charge la formation de ce personnel.

II. — L'aide médicale a domicile (1)

L'aide médicale à domicile est le complément indispensable de la politique de construction de logements individuels et de création de services d'aide ménagère que la commission a préconisée par ailleurs. C'est une condition du maintien des personnes âgées à leur foyer le plus longtemps possible.

Cette aide peut prendre les deux formes déjà décrites d'hospitalisation à domicile ou de soins à domicile :

1° En ce qui concerne *l'hospitalisation à domicile*, la commission estime que le service doit être organisé à partir de l'hôpital. C'est au médecin hospitalier qu'il appartient de décider, en accord avec le malade, et après enquête sociale, de la possibilité de renvoyer ce malade à son domicile. Par la suite le malade sera suivi par son médecin traitant, mais ce

(1) Au sens large du terme, même observation que ci-dessus, page 234.

médecin devra rester en liaison avec le praticien de l'hôpital. En outre une infirmière de l'hôpital particulièrement qualifiée, continuera les soins.

Comme l'hospitalisation à domicile n'est possible dans la plupart des cas que si une aide ménagère est en même temps accordée, la commission souhaite qu'une étroite liaison soit instituée entre l'hôpital et l'organisme d'intervention de l'aide ménagère.

Enfin la commission préconise que les produits pharmaceutiques prescrits par le médecin hospitalier pour la durée de l'hospitalisation à domicile soient fournis par la pharmacie d'officine de l'hôpital ;

2° *Les soins à domicile* couvrent le domaine traditionnel des piqûres, pansements et administration de médicaments mais aussi, dans l'esprit de la commission, certains types de réadaptation fonctionnelle et de soins de pédicurie dont l'utilité est unanimement admise.

Ces soins doivent pouvoir être obtenus sans formalité excessive, sur la simple demande du malade et après la visite d'un médecin traitant, d'une infirmière ou même, dans certains cas, d'une assistante sociale si l'état de la personne âgée intéressée fournit une indication manifeste.

Le service de soins à domicile pourra être organisé à partir d'un logement foyer, d'une résidence, d'une maison de retraite, d'un hospice ou d'un hôpital aussi bien qu'à partir d'un dispensaire ou du centre sanitaire d'un ensemble résidentiel. Toutes les initiatives publiques ou privées doivent être encouragées en ce domaine.

La coordination indispensable de ces initiatives doit être réalisée selon les principes énoncés ci-dessus à l'occasion de l'examen des services d'aide ménagère à domicile.

La commission estime que le service de soins à domicile doit s'adresser à toutes les catégories de malades, quelque soit leur âge ou leur situation de fortune. Cependant, les malades dont les ressources dépassent un certain plafond rétribueront les prestations du service de soins à domicile.

Pour que le service de soins à domicile soit accessible à tous la commission souhaite une généralisation des prestations en nature de l'assurance maladie à tous les bénéficiaires de l'allocation nationale de base.

Toutefois, compte tenu de la charge financière qu'entraînerait cette mesure, la commission préconise dans un premier temps l'extension de ces prestations à tous les anciens salariés ainsi qu'aux anciens ressortissants des professions non salariées dont le régime de sécurité sociale correspondant couvre le risque maladie. Les autres catégories de non salariés seraient ensuite rattachées aux régimes correspondants de sécurité sociale lorsque ces régimes bénéficieraient eux-mêmes de l'assurance maladie.

Par ailleurs, la commission recommande que l'aide médicale gratuite soit plus libéralement consentie aux malades restant à leur foyer.

La création de services de soins à domicile se traduira financièrement par des subventions initiales des collectivités locales et des caisses de sécurité sociale. Mais ces subventions seront

de faible importance : les locaux et le matériel de secrétariat seront généralement communs aux services de soins à domicile et à l'aide ménagère. Il n'y a lieu en fait d'envisager comme dépense d'équipement spéciale que l'acquisition de véhicules. Cette dépense ainsi que les frais de fonctionnement du service seront largement compensés par les économies d'hospitalisation réalisées. L'expérience faite en 1959 par l'assistance publique à Paris et rappelée dans la section I de ce chapitre a montré l'importance de ces économies.

III. — Les traitements ambulatoires

Un certain nombre de vieillards présentent des troubles physiques ou mentaux qui, sans nécessiter une hospitalisation supposent des soins spécialisés qui ne peuvent être donnés qu'à l'hôpital.

Pour cette catégorie de vieillards la commission préconise les deux séries de mesures suivantes :

1° Tout d'abord, la multiplication des consultations externes et des infirmeries de maison de retraite, de logement-foyer, de résidence ou d'hôpital. En fonction des moyens dont disposent ces centres, des services précieux peuvent être rendus aux vieillards du voisinage, notamment pour la réadaptation fonctionnelle ;

2° En outre, la commission recommande la création « d'hôpitaux de jour ». Avant et après le passage à l'hôpital de certains vieillards atteints de légers troubles mentaux, l'hôpital de jour permet d'exercer une surveillance approfondie et de maintenir les vieillards sous l'effet d'un traitement, sans néanmoins les garder à l'hôpital psychiatrique ou, comme cela est souvent le cas, à l'hôpital général.

La commission a été frappée par l'importance du pourcentage des « petits mentaux » parmi les vieillards hébergés et a regretté à ce sujet la séparation actuelle de la médecine classique et de la psychiatrie. Pour remédier à cet état de chose la commission propose que les services de gériatrie des centres hospitaliers et universitaires, dont elle préconise ci-après la création, donnent un enseignement psychiatrique aux médecins qui prendront en charge ces vieillards à la limite du normal.

Au fur et à mesure de la formation de ce personnel les hôpitaux de jour pourront être multipliés.

IV. — L'hospitalisation

Malgré les diverses mesures qui viennent d'être énumérées, un nombre relativement important de vieillards atteints de maladie aiguë devront être hospitalisés.

L'amélioration des conditions d'hospitalisation par la suppression des salles communes, un meilleur équipement hôtelier, la préparation du personnel à la psychologie des personnes âgées, l'assouplissement enfin des horaires de visite constitue un vœu unanime que la commission fait sien.

Par ailleurs les suggestions de la commission portent sur les points suivants :

1. *Création de services de gériatrie dans les centres hospitaliers et universitaires.*

La commission a estimé qu'il n'était pas souhaitable de créer des services de gériatrie dans tous les hôpitaux parce que la progression de la morbidité est naturelle avec l'âge et ne présente pas de solution de continuité. Les maladies qui pèsent particulièrement sur la vieillesse se manifestent diversement selon les individus mais bien avant cet âge d'état civil que l'on retient par nécessité administrative pour marquer la frontière de l'âge mûr et de la vieillesse. Il serait paradoxal de confier le traitement d'une même maladie à des médecins différents en fonction de l'âge du malade.

En outre, des services réservés aux personnes âgées risqueraient d'être généralement moins bien pourvus que les autres en personnel qualifié.

Enfin une répartition des malades selon l'âge aboutit à une ségrégation des personnes âgées contre laquelle la commission a pris une position de principe.

Cependant, il est certain que la gérontologie ne pourra progresser que si des observations cliniques peuvent être faites sur des malades groupés ayant dépassé un certain âge et si l'étude des manifestations de vieillissement peut être scientifiquement conduite sur un plan suffisamment large.

De même la formation des médecins, des infirmières et des assistantes sociales qui s'occuperont des personnes âgées à domicile, dans les consultations externes, les hôpitaux de jour ou les hôpitaux généraux implique la création d'unités de gériatrie.

C'est donc pour faciliter la recherche et l'enseignement que la commission préconise la création de services de gériatrie. Mais cet objet conduit à limiter l'étendue de sa proposition aux seuls centres hospitaliers et universitaires.

2. *Services de réadaptation fonctionnelle.*

D'une façon générale, la commission préconise la mise en œuvre d'une large politique de réadaptation fonctionnelle :

— en établissement hospitalier où seront traités les cas aigus ou nécessitant des soins particuliers ; les services de réadaptation des hôpitaux pourront notamment comporter des sections pour la rééducation respiratoire et pour le groupement des hémiplégiques récents ;

— en maison de retraite, de petites installations de masso-kinésithérapie et d'ergo-thérapie pourront permettre de redonner ou de conserver aux vieillards une certaine activité ;

— à domicile enfin, des soins préventifs ou des soins post-hospitaliers pourront utilement être fournis par des auxiliaires médicaux.

3. Enfin la commission recommande que les malades âgés soient admis sans restriction ni réticence *dans les maisons de convalescence.*

CHAPITRE V

ACTION D'INFORMATION ET D'EDUCATION

L'existence même de la commission de la vieillesse a suscité dans la presse ou les débats parlementaires un intérêt pour les problèmes qu'elle avait mission d'analyser. Une abondante correspondance lui a été adressée ; réponses aux questionnaires et auditions ont été révélatrices des réactions de l'opinion. Enfin l'enquête d'opinion publique à laquelle la commission a fait procéder a permis de systématiser ces impressions, et dans bien des cas de les confirmer.

Sur la base de cette expérience, la commission constate qu'autant l'opinion publique est sensibilisée au problème de la vieillesse, autant elle en ignore les données fondamentales. Les propositions de la commission se heurteront sur le plan des comportements individuels et des réactions collectives aux obstacles créés par cette ignorance. Il est vrai que la commission s'est attachée par ailleurs, à propos des mesures concrètes envisagées par elle, à leurs répercussions psychologiques mais de telles précautions ne dispenseront pas le Gouvernement de mener à bien une action propre dans le domaine de l'information et de l'éducation.

Faute de moyens, la commission n'a pu l'entreprendre elle-même. Au moins est-elle à même d'en définir le contenu et d'en recommander les méthodes.

CONTENU DE L'ACTION D'INFORMATION ET D'EDUCATION

Le problème de la vieillesse vient, d'après l'enquête d'opinion publique au premier rang, avec la crise du logement, des préoccupations sociales du public. Cet intérêt est fait d'éléments contradictoires, se fonde rarement sur une compréhension positive du problème, plus souvent traduit des réactions de nature à gêner aussi bien l'intervention gouvernementale que l'adaptation individuelle à la vieillesse :

1° Quelques thèmes susceptibles de multiples développements donnent en peu de mots le contenu d'une information destinée à contrecarrer soit des idées-forces qui sont le plus souvent des idées fausses, soit simplement une attitude négative et sceptique :

— il y a place pour jeunes et vieux dans l'économie nationale ;

— il faut savoir tirer parti du progrès technique ;

— jeunes et vieux sont solidaires devant la charge des retraites ;

— les personnes âgées sont des citoyens comme les autres ;

— jeunes et adultes peuvent et doivent organiser leur vie de manière à profiter pleinement de l'accroissement de la longévité.

Une information fondée sur ces thèmes se justifie si l'on confronte l'état de l'opinion et les propositions faites par ailleurs par la commission.

1° Il y a place à la fois pour les jeunes et les vieux dans l'économie nationale.

Ce thème peut s'énoncer plus fermement encore : il y a du travail pour tous. Il importe avant toute chose de réagir contre l'opinion communément répandue que «le nombre d'emplois de l'économie est une notion rigide, sinon fixe, correspondant au territoire comme sa surface en km²» selon l'expression de M. Sauvy : il y aurait donc nécessairement concurrence entre jeunes et vieux dans la lutte pour l'emploi. Après 50 ans de stagnation de la population active, le public a une connaissance très superficielle de l'évolution démographique ; il n'est guère étonnant qu'en l'état de l'information dont il dispose il ne voie pas plus loin que l'afflux des jeunes, mis en évidence par l'expérience quotidienne. Cette crainte du chômage est entretenue par une certaine conception du progrès technique ; dans ses formes modernes, par l'automation il diminuerait inéluctablement le nombre d'emplois disponibles.

Cette optique malthusienne conduit l'individu qui croit à un abaissement inévitable de l'âge de la retraite à admettre la limite d'âge à l'embauche d'abord pour les autres, puis pour lui-même ; elle sera à l'origine de réactions parfois violentes devant toute tentative en faveur du droit au travail de la personne âgée. Elle décourage l'individu de rechercher le plus longtemps possible l'indépendance par le travail, au prix d'un effort d'adaptation. Surtout elle méconnaît la solidarité nécessaire des jeunes et des vieux devant les impératifs de la production nationale — dont dépend avec les autres tâches nationales le sort des personnes âgées.

Associer dans l'esprit du public jeunes et vieux à la prospérité du pays, montrer que plus le pays produit, plus il peut consacrer à ses vieillards, mettre en lumière la contribution de ceux-ci à cette prospérité tant par leur place dans la production que comme consommateurs, autant de manières pour une action d'information de condamner cette opposition des générations.

2° Il faut savoir tirer parti du progrès technique.

Même chez les porte-parole les plus optimistes de l'opinion, l'espoir mis dans le progrès technique ne suscite que des ambitions bien limitées. Le Français souhaite travailler de moins en moins. Le temps gagné sur la mort sera donc à ses yeux un temps de repos ; retraite, inactivité sont assimilées à l'indépendance.

Que l'individu aspire à se voir libérer des servitudes du travail, est certes compréhensible. Mais pourquoi seulement au terme de son existence ? Ce n'est peut-être pas en pleine connaissance de cause qu'il réclame un abaissement de l'âge de la retraite, plutôt que l'augmentation des pensions de retraite elles-mêmes, ou l'allongement des congés tout au long de la vie active, ou encore le développement de ses possibilités de formation et de distraction. Il doit savoir que l'accroissement prévisible du revenu national, par le fait du progrès technique, a de multiples affectations possibles. L'option ne peut être en démocratie que le résultat d'une meilleure information des citoyens.

3° *Jeunes et vieux sont solidaires devant la charge des retraites.*

La foi dans le progrès technique entretient également une fausse sécurité en ce qui concerne la charge des retraites. Il conduit à croire qu'elle sera dans les années à venir automatiquement et sans effort supportée par la collectivité.

A vrai dire, le public sait mal qui paie les retraites. La notion d'assurance survit. L'argent des cotisations est censé s'amasser et être récupéré à la fin de la vie active ; on acquiert une créance, on présente son titre de vieux et on a un droit acquis à une situation qui ne saurait être en toute hypothèse que meilleure que celle de ses prédécesseurs. Non seulement l'opinion ignore que l'évolution défavorable du rapport des actifs aux inactifs subordonne le maintien des avantages actuels à un effort supplémentaire ; elle est même persuadée que dans la même foulée, abaissement de l'âge de la retraite et relèvement des pensions seront possibles.

Il importe de réagir contre cet optimisme né à la fois de la méconnaissance des données démographiques et d'une extension abusive de la notion de droits acquis, juridiquement justifiée au départ, ne serait-ce que pour faire admettre de nouvelles obligations financières.

Pourtant il n'est pas facile de développer un thème d'information fondé sur une solidarité nécessaire des jeunes et des vieux à un moment donné. Il importe en effet de ne pas mettre en cause imprudemment la tendance individuelle à la prévoyance. Elle constitue un ressort important de la préparation individuelle à la vieillesse, maintenant le sentiment de dignité et d'indépendance. Elle joue un rôle somme toute positif dans les réactions collectives, contribuant à faire accepter aux personnes actives un prélèvement sur leur consommation ; ainsi s'explique la préférence marquée selon l'enquête d'opinion pour le financement par cotisation, comme pour toute formule d'affectation à la vieillesse des prélèvements imposés.

Peut-être ces données opposées pourraient-elles se rejoindre sur une approximation.

Dans un premier temps, l'information devra être centrée sur les conséquences individuelles de l'évolution démographique : les jeunes d'à présent vivront plus vieux ; cela suffit à justifier à leurs yeux un effort supplémentaire pour financer une retraite qu'ils percevront plus longtemps. Encore faut-il qu'ils soient convaincus des prémisses de ce raisonnement ; or cela est loin d'être le cas comme en témoigne l'enquête d'opinion.

De façon assez surprenante, ils refusent le témoignage de leur expérience quotidienne. Pourtant chacun sait qu'un homme dit « âgé » conserve plus longtemps, actuellement, ses forces et ses capacités, mais lorsqu'il s'agit d'envisager son cas individuel, il reste persuadé que l'usure de la vie moderne l'empêchera, seul entre tous, de bénéficier de l'accroissement de la longévité. Il ne doit pas être difficile de faire revenir les Français sur une conception aussi erronée de leur avenir individuel.

Ceci fait, ils n'auront qu'un pas à faire pour admettre qu'une solidarité nécessaire les lie d'une génération à l'autre, et en tirer les conséquences nécessaires sur le plan de la sécurité de la vieillesse.

4° *Les personnes âgées sont des citoyens comme les autres.*

Donner vie au thème de la solidarité ; tel paraît être le meilleur moyen d'orienter dans un sens positif le sentiment de culpabilité que la société française contemporaine éprouve envers les personnes âgées. Des impératifs moraux la conduisent encore à accepter des sacrifices pour leur entretien. Mais c'est au prix de leur éviction des cadres normaux de la société ; famille, milieu du travail se dérobent. Le recours théorique à l'Etat est la solution qui justifie l'irresponsabilité de chacun. Il n'y a alors qu'un pas à franchir pour créer un climat de paternalisme, assimiler la part de la production nationale consacrée à l'entretien des vieillards à l'assistance ; ils en perdent tout prestige et le droit à une élémentaire dignité.

Place doit être faite aux besoins propres des personnes âgées dans les préoccupations des entreprises qui produisent, de l'employeur qui recrute, du constructeur de logements, du médecin ; cela ne se fera pas spontanément.

Information ou éducation ne peuvent recréer de toutes pièces prestige et dignité ; elles doivent jouer sur les sentiments égoïstes des individus pour leur montrer que le sort fait aux personnes âgées sera un jour le leur, et pour de longues années.

5° *Jeunes et adultes doivent organiser leur vie en fonction de l'accroissement de la longévité.*

Enfin la commission insiste par ailleurs sur la nécessité pour l'individu de ne plus subir passivement son vieillissement. Mieux vaut pour lui organiser sa vie d'adulte de façon, non pas à vivre plus longtemps dans la condition de vieillard, mais à prolonger son existence normale.

Mais le Français adulte ne croit pas à cette perspective. A ses yeux, les capacités d'adaptation de la personne âgée ou même de l'adulte à cette situation sont nulles. Ce scepticisme atteint les personnes âgées elles-mêmes, toujours prêtes à penser que les formules proposées ne sont bonnes que pour les jeunes. Les uns et les autres se résignent pour cette nouvelle raison aux insuffisances de la politique de l'emploi des personnes âgées, au sentiment d'inutilité croissant lié au vieillissement. L'attitude ainsi décrite trouve un fondement dans l'expérience ; il est vrai que l'âge réduit les capacités de formation et d'adaptation. Mais telle qu'elle est communément répandue, elle est stérile. Elle décourage toute initiative suffisamment précoce pour adopter une hygiène de vie, maintenir une forme physique ou accepter une adaptation intellectuelle et professionnelle tout au long de la vie active, rechercher des sources d'intérêt... autant de procédés qui permettraient de freiner le vieillissement individuel. Le Français moyen est encore loin d'être conscient de ses possibilités à cet égard, ou d'en tenir compte à chaque étape décisive de sa vie d'adulte. Il a encore un chemin à parcourir pour accepter, même plus, rechercher, une formation qui faciliterait cette adaptation.

Chacun aura, dans certaines limites, la vieillesse qu'il se sera préparée : ici plus encore qu'ailleurs, l'information et l'éducation accompagnent nécessairement les propositions envisagées.

Analyser la raison d'être de l'information et de l'éducation conduit à en préciser les limites. Elle se justifie dans la mesure où des idées fausses ou l'absence de réactions positives modifie les comportements individuels ou ferme au Gouvernement la voie des réformes nécessaires. Elle peut, par-là même, dans une optique plus contingente contribuer au lancement des mesures préconisées par la commission.

Rien ne serait plus dangereux cependant que de définir par rapport à ces contingences l'objectif recherché ; l'entreprise tournerait fatalement à la justification de l'état de choses existant, et une accalmie sur le plan politique se paierait alors par un nouveau retard pris sur l'évolution démographique.

LES METHODES

La relative cohésion de l'action d'information et d'éducation proposée par la commission ne la dispensera pas d'examiner séparément :

— le problème de l'information du public ;
— l'action éducative destinée à l'individu.

Mais elle proposera de placer l'un et l'autre sous la même inspiration.

SECTION I

L'information.

La commission préconise sans hésitation le recours aux techniques modernes d'information. Mais leur efficacité comporte des servitudes que la commission a tenté d'analyser grâce aux contacts pris avec quelques professionnels de la publicité.

Au regard de leurs critères la cause de la vieillesse ne paraît pas *a priori* facile à défendre ; de plus il importe de toucher par des moyens de masse un public divers ; cela ne peut être fait qu'à certaines conditions et avec des moyens importants.

A. — QUALITÉ DE L'INFORMATION

— Elle doit être transposée en termes publicitaires ;
— elle doit être concrète ;
— elle doit être diversifiée ;
— elle doit être persistante ;
— elle doit être contrôlée.

1° *Information « publicitaire ».*

Les conseils que donnent les techniciens, au moins tant que l'on s'en tient aux généralités, se réduisent à peu de choses. L'idée diffusée doit être simple, le public doit saisir l'intention des promoteurs de sa publicité, il est préférable qu'elle ne soit pas controversée ; d'autre part, personne ne regarde ou n'écoute une information ennuyeuse, et encore moins pessimiste.

Pour passer la rampe, le thème démographique doit être rendu attrayant, voire pittoresque — pyramides des âges, nombre comparé des jeunes et des vieux, des parties prenantes et des parties versantes peuvent faire l'objet d'une illustration parlante. Il en est d'ailleurs ainsi de bien des sujets non spectaculaires : lancement des emprunts, rapport d'activité des grandes sociétés, etc.

Mais le problème est d'éliminer de l'information démographique, comme des conseils pratiques donnés aux individus, le contexte triste et menaçant de l'idée de vieillesse.

Donc, pas d'information sur les problèmes de la vieillesse si elle doit les présenter de façon isolée. Il faut au contraire saisir l'opinion de l'ensemble du problème de la population — associant jeunes et vieux, « les âges extrêmes », comme le disent pudiquement certaines publicités. A l'idée de charges dues à la vieillesse doit être substituée celle d'une prospérité partagée ; on imagine parfaitement le thème suivant : la France veut, malgré sa grande proportion de personnes âgées, être le pays le plus jeune d'Europe, les vieux doivent y rester jeunes.

Il en est de même des conseils d'adaptation individuelle ; ils doivent toucher la fibre égocentrique d'individus qui ne s'imaginent pas parvenus au stade de la vieillesse. Plutôt que « préparez votre vieillesse », il faut leur dire « vivez vieux, mais restez jeunes », conservez-vous, gardez votre forme, votre indépendance.

Ce n'est que si l'aspect pessimiste ne peut être évité que l'information peut ne pas exclure une certaine agressivité ; quelques exemples de réussite dans d'autres domaines permettent de penser que des slogans tels que « vous êtes moins vieux que vous ne le pensez » ou « vivez longtemps, restez vivants » y trouveraient leur place.

Cette présentation paraît artificielle lorsqu'elle est envisagée dans l'abstrait ; le ton juste doit être trouvé pour chaque document, jusqu'au moindre détail.

2° *Information concrète.*

L'information n'a d'efficacité que si le public comprend ce qui est attendu de lui, et le traduit dans son comportement individuel.

Pour cela une liaison doit être faite même dans l'information destinée au grand public entre les thèmes démographiques et les renseignements d'ordre médical ou psychologique qui touchent les individus. Une présentation vivante par débats, interviews, enquêtes sur des expériences véritables devrait le faciliter.

D'autre part, le public doit trouver sous la main les moyens de mettre en œuvre les suggestions qui lui sont faites. C'est dire, qu'il s'agisse de promouvoir les échanges de logements, de créer un intérêt pour le recyclage, de rechercher des activités de loisirs, que les facilités pratiques doivent exister au préalable.

3° *Information diversifiée.*

Les idées que la commission entend soumettre au public ont l'inconvénient de provoquer dans les différents secteurs de l'opinion des réactions opposées : la difficulté sera de les prévoir sans atteindre la contradiction.

A cet égard, un écueil doit pouvoir être évité : il n'y aura aucune raison d'opposer les différentes catégories d'âges. L'information ne s'adressera que secondairement aux personnes âgées elles-mêmes ; elle visera en fait ces hommes et ces femmes d'un âge indéterminé, qui ressemblent à tous les autres et en lesquels chacun peut se reconnaître, et qui vantent maintenant sur tous les murs les avantages de tel ou tel emprunt ou de l'assurance vie. Une certaine diversification socio-professionnelle, notamment ville-campagne, devra lever les objections particulières que soulève dans les différents milieux tel ou tel aspect du problème.

Il sera essentiel, enfin, d'atteindre les organismes, entreprises, administrations qui détiennent souvent sans le savoir des éléments des solutions du problème. Ils seraient appelés à jouer dans un domaine où aucun groupement représentatif n'a pris cette responsabilité, le rôle de relais. Il faut que les différents aspects du problème de la vieillesse soient portés à la connaissance du médecin de famille, de l'employeur qui recrute ou licencie, du constructeur de logements, de l'entreprise qui fait une étude de marché. Les mêmes formules ne touchent pas les uns et les autres et une spécialisation s'impose. Au moins l'information évitera-t-elle le risque de monotonie.

4° *Information persistante.*

Cette nécessité tient à la complexité même du problème ; s'il suffisait de quelques articles bien documentés pou ralerter l'opinion, ce serait déjà fait. Une seule campagne, même assortie de gros moyens, viendrait très probablement s'épuiser contre un mur d'ignorance ou de préjugés.

L'information doit être, au moins pendant la période envisagée par les propositions de la commission, permanente.

5° *Information contrôlée.*

Les remarques précédentes démontrent que la commission ne saurait proposer au Gouvernement une doctrine d'information et se désintéresser de son application. Les techniciens de la publicité qui souvent utilisent les idées généralement admises plutôt que de se proposer un but éducatif, ne sauraient s'en voir confier la responsabilité sans contrôle. L'information ne peut davantage être dénaturée en fonction des objectifs politiques du moment.

L'entreprise doit donc être constamment suivie, et de très près, par un organisme présentant toutes garanties de compétence et d'objectivité ; des techniciens indépendants spécialistes des diverses disciplines en cause peuvent seuls jouer ce rôle.

B. — Moyens d'action

Pour avoir un rayonnement national cette information doit employer les procédés à grande diffusion : tous ne s'y prêtent pas également.

Cette affaire, selon les spécialistes, relève en priorité de la presse. Il y a deux manières de l'utiliser. On peut faire une conférence de presse. Pour actualiser le sujet de ses campagnes, l'association des grandes causes nationales place quelques articles dans quelques grands journaux, pour que les périodiques s'en inspirent. Ce serait possible dans le cas de la vieillesse, mais l'effet serait sans lendemain ; il ne pourrait être fait appel qu'une fois au sens civique des journaux, rien ne garantit la simultanéité de la parution ou l'intensité de l'effet produit. L'autre solution est celle des pages payantes dont la collection du haut comité de l'alcoolisme fournit un bon exemple, le client reste alors maître du contenu et du ton de l'information ainsi diffusée.

Radio et surtout *télévision* se prêtent aussi aux objectifs recherchés ; naturellement les pouvoirs publics s'adresseront surtout à la R. T. F. Même dans ce cas, l'expérience des utilisateurs tend à montrer que seul le procédé des émissions compensées — c'est-à-dire payées — donne une suffisante liberté d'action.

Enfin reste, tentant mais dangereux, le *cinéma ;* sous la forme de brèves séquences ou de films d'entr'acte dont la diffusion est certaine : il suppose une mise au point assez longue.

Le recours à de tels moyens n'implique pas que le Gouvernement ou plutôt les administrations et organismes intéressés chacun dans leur secteur, renoncent à leurs procédés habituels. Les traditionnelles brochures bien présentées et surtout bien diffusées peuvent apporter un appui non négligeable à des actions plus spectaculaires.

Pour traduire l'information en termes de presse, de radio, ou de cinéma, ou même pour rénover la documentation administrative, le Gouvernement devra s'assurer le concours de professionnels. Leurs services sont coûteux (page payante de 5.000 à 10.000 NF, films, plusieurs centaines de mille, etc.). Il sera nécessaire de divertir des sommes consacrées à la vieillesse un ou deux millions de nouveaux francs par an pour atteindre un résultat.

Sans des moyens de cet ordre, le Gouvernement devrait renoncer à l'idée d'une information.

Section II

L'action éducative.

A la différence de l'information, cette forme d'action, plus proche des préoccupations habituelles des pouvoirs publics, ne vise pas à susciter de toutes pièces un intérêt mais répond, du moins théoriquement, à des besoins individuels. Malheureusement les intéressés n'en ont pas conscience. C'est là la

difficulté propre à l'action proposée, qu'il s'agisse de toucher la population âgée, ou d'atteindre l'ensemble de la population active.

A. — L'éducation destinée aux personnes agées

Les personnes déjà vieillies relèvent encore, contrairement à l'opinion communément répandue, d'une certaine action éducative. Pour aller du simple au complexe, il ne s'agit d'abord que de « relations publiques » ; les organismes de retraites ou d'action sociale doivent mettre les personnes âgées à même de connaître leurs droits et possibilités. Pour une large part elle se confond ensuite avec les propositions relatives à l'éducation sanitaire envisagée par ailleurs. Mais elle va plus loin, dans la mesure où l'individu âgé pourra apprendre à connaître le processus de vieillissement psychologique, conserver sa capacité d'adaptation, entretenir ses intérêts. Elle aboutit enfin à recréer chez l'individu le sens de sa dignité et de son égalité avec les autres citoyens. Autrement dit, elle doit permettre aux personnes âgées de tirer le meilleur parti de tous les moyens qui sont à leur disposition, de leurs moyens physiques, de leurs moyens matériels et de l'ensemble de l'appareil social.

Il est évidemment difficile d'imaginer que la population âgée recoure spontanément à cette formation. L'essentiel est de trouver des relais : naturellement les médecins, les institutions de retraites, le service social saisis par les intéressés de problèmes dus à l'âge, doivent jouer ce rôle. Il faut et il suffit de les informer et de les former.

B. — L'éducation destinée a l'ensemble de la population adulte

Mais une intervention extérieure ne remplace pas un sursaut personnel. De plus les problèmes d'adaptation se posent et peuvent alors être résolus dans un sens positif bien avant l'âge de 60 à 65 ans où l'individu parvenu à la retraite entre en contact avec les services intéressés. L'éducation doit donc commencer le plus tôt possible ; de plus, les personnes actuellement âgées seront ainsi progressivement entourées de jeunes avertis de ces questions :

1° L'éducation de base doit dorénavant être conçue dans cette optique. Elle conduit à lutter contre une formation trop directement axée sur les données contingentes de l'emploi ou de la technique. L'insuffisance de la formation générale interdit la recherche d'un emploi adapté à l'âge, empêche le recyclage. Seule une culture générale largement comprise et ouverte à tous incite à trouver un intérêt réel dans les occupations extra-professionnelles. Enfin, elle permet à chacun de rester au courant de l'évolution de la société autour de lui, et donc d'évoluer avec elle ;

2° La formation permanente rencontre, d'autre part, dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, de la préparation à la retraite, ou de l'éducation sanitaire, le même écueil. Les techniques propres à l'éducation de l'adulte sont

insuffisamment répandues. Des recherches entreprises à l'étranger tentent de répondre au défaut d'adaptabilité qui apparaît très tôt, en utilisant l'expérience des intéressés. L'essentiel est de s'assurer leur participation active ; c'est le cas si la formation apparaît utile, s'il y a un certain prestige à s'y soumettre ;

3° Il est exclu de confier cette action éducative aux organismes spécialisés dans les problèmes de la vieillesse. L'adulte ne peut être touché que par ses cadres naturels.

Le corps enseignant, en particulier au niveau soit de l'Université, soit du personnel responsable de la formation sociale ou de l'éducation de l'adulte a un rôle essentiel à remplir ; il serait d'ailleurs regrettable de ne pas utiliser l'influence indirecte mais considérable des instituteurs ou professeurs du secondaire et du technique sur les adultes à travers les jeunes. La profession et le syndicat peuvent se charger de l'éducation liée au travail. Enfin, les cadres sociaux extra professionnels peuvent être intéressés à cette forme d'intervention. Il ne s'agit pas seulement de groupements à caractère religieux, philosophique, culturel ou même politique ; les associations d'anciens combattants, d'amitiés locales, de loisirs, peuvent y trouver le moyen de répondre à un besoin de leurs adhérents — tel est le cas du rôle donné dans les associations sportives aux champions ayant dépassé l'âge des performances. Cet exemple montre comment les personnes réagissant à leur propre vieillissement peuvent être associées par là même à un progrès général.

L'Etat doit donc fournir des sujets et une technique d'éducation, le problème vu du point de vue de l'administration rejoint dono celui de l'information.

Section III

Mise en œuvre de l'action d'information et d'éducation.

La commission est donc conduite à proposer une organisation administrative commune dans les deux domaines.

Il s'agit pour elle :

1° De fournir des thèmes d'information générale, de les mettre à jour à la lumière des connaissances démographiques, médicales ou sociologiques, de les confronter à de nouvelles enquêtes d'opinion ; d'autre part, de contrôler leur transposition par les professionnels ;

2° De susciter des recherches sur le vieillissement et sur la pédagogie propre aux adultes, de diffuser les connaissances existantes dans ce domaine ;

3° De prendre en charge la formation de cadres, qu'il s'agisse d'un corps de conseillers techniques professionnels ou de toute personne (chef du personnel, assistante sociale, médecin, militant syndical) prête à participer à des colloques ou stages sur ces sujets, et financer cette participation par l'octroi de bourses ;

4° De constituer un noyau de spécialistes qualifiés dans ce domaine.

La commission de la vieillesse ne propose pas que ces tâches soient confiées à une institution nouvelle propre à la vieillesse, même si son activité devait être cantonnée dans le domaine de l'information et de l'éducation. Il lui paraît en effet qu'une action engagée sous l'étiquette vieillesse refléterait une conception des problèmes qu'elle condamne par ailleurs, et serait particulièrement sensible à la politique du moment.

Il s'agit plutôt de faire appel à des techniques et organismes existants, mais avec des moyens considérablement développés.

L'institut national d'études démographiques est évidemment à l'origine d'une grande partie des connaissances qu'il s'agit de diffuser ; mais en tant qu'organisme d'étude il peut difficilement se charger de responsabilités trop étendues en matière de gestion de crédits ou de personnel.

Ses techniciens devraient donc être associés, selon une formule administrative quelconque, à l'organisation qui sera mise sur pied à la suite de la réforme du centre national d'éducation sanitaire. Cette institution paraît la mieux adaptée aux tâches préconisées par la commission dans ce domaine, à condition qu'elle s'inspire à la fois des expériences réussies dans le domaine de l'information de masse et des techniques de formation des adultes pratiquées notamment au Conservatoire national des arts et métiers. Des moyens spéciaux devraient cependant lui être affectés pour que l'action particulièrement difficile dans le domaine de la vieillesse ne passe pas au second plan de son programme d'activités.

CHAPITRE VI

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VIEILLESSE

La politique de la vieillesse dont les grandes lignes sont dégagées dans le présent rapport ne peut être mise en œuvre qu'avec le concours de multiples administrations et organismes, tant publics que privés. Un aménagement satisfaisant de l'emploi des personnes âgées exige l'intervention des services de la main-d'œuvre d'abord, mais aussi celle des organisations patronales et ouvrières, des services de la médecine du travail, de l'éducation nationale, la contribution personnelle des employeurs, l'effort individuel des personnes âgées. L'attribution de revenus convenables aux personnes âgées implique une revision de l'ensemble des régimes de retraites, publics et privés, la réorganisation des services qui gèrent ces régimes, des ressources fiscales nouvelles. Une action sociale efficace en faveur de ces personnes appelle une réorientation de la politique de la construction des logements, le concours actif des constructeurs, l'intervention persévérante des collectivités locales et des services d'aide sociale, le développement des initiatives privées comme des services sociaux de tous ordres, l'amplification de l'action sociale des organismes de sécurité sociale et des caisses de retraites. L'action médicale doit faire appel à la collaboration de tous les praticiens comme des établissements hospitaliers et des administrations qui en ont la charge. Les tâches d'information et d'éducation ne peuvent être menées à bien que par l'action conjointe des services de l'éducation nationale et des moyens de diffusion et d'information de tous ordres.

La multiplicité même des individus, services et organismes appelés ainsi à mettre en œuvre la politique de la vieillesse implique nécessairement la coordination des efforts entrepris par les uns et les autres. Le présent rapport a d'ores et déjà défini les bases de la coordination à organiser à l'échelon local pour donner le maximum d'efficacité à l'action sociale entreprise au profit des personnes âgées. Mais cette coordination ne saurait se limiter ni au plan local, ni à l'action sociale strictement entendue.

Aussi a-t-on parfois suggéré la création d'un haut commissariat à la vieillesse qui, faisant pendant au haut commissariat à la jeunesse, aurait la mission d'orienter et guider sur le plan national l'action des multiples services et institutions qu'intéresse, à un titre quelconque, la politique de la vieillesse. La commission a estimé que cette suggestion ne saurait être retenue.

D'une part, il lui est apparu qu'un haut commissariat dépourvu de services d'exécution n'aurait aucune action efficace et risquerait, par sa seule présence, d'alourdir le fonctionnement des administrations techniquement compétentes. Il ne saurait évidemment être question de détacher, ni du ministère du travail, ni du ministère de la santé publique et de la population, les

services d'emploi, de sécurité sociale ou d'aide sociale traitant des problèmes de vieillesse. L'existence à côté d'eux d'un haut commissariat, sans autorité réelle possible et sans moyens d'action, ne pourrait que diluer les responsabilités et affaiblir l'efficacité de l'action de chacun.

D'autre part, et surtout, l'existence d'une administration propre de la vieillesse matérialiserait une ségrégation des personnes âgées contre laquelle la commission n'a cessé de s'élever. C'est qu'en vérité il y a fort peu de problèmes spécifiques de la vieillesse. Les problèmes d'emploi des personnes âgés ne sont qu'un aspect de la politique générale de l'emploi et ne sauraient en être dissociés. Les problèmes des revenus des personnes âgées ne sont qu'un aspect des problèmes posés par la redistribution du revenu national, et plus spécialement, par la redistribution qui se réalise dans le cadre de la sécurité sociale. Les problèmes de l'action sociale au profit des personnes âgées s'intègrent dans l'ensemble de l'effort public et privé entrepris surtout à l'échelon local pour améliorer les conditions matérielles et morales d'existence des individus et des familles. L'action médicale au profit des personnes âgées n'est qu'un aspect de la politique d'ensemble de la santé et de l'éducation sanitaire. L'effort nécessaire d'information et d'éducation ne peut prendre sa signification que dans le cadre d'une action d'ensemble d'information de l'opinion et d'éducation permanente de la population entière.

Toute individualisation des problèmes de la vieillesse apparaît donc artificielle ; elle est également dangereuse par le fait même qu'elle encourage la tendance trop fréquente à rejeter les personnes âgées de la société active et vivante.

Cela ne signifie pas cependant qu'une coordination de la mise en œuvre de la politique de la vieillesse ne soit pas nécessaire, mais elle devrait se réaliser par d'autres moyens.

Sur le plan de la définition et de l'évolution de la politique générale, les organismes existants, convenablement utilisés, devraient suffire à obtenir les résultats cherchés. Le comité national de la vieillesse de France, qui se réunit depuis le début de l'année 1961, groupant les représentants de tous les services et organisations qui s'intéressent aux problèmes de vieillesse, est en mesure d'orienter la politique appliquée, d'en suivre l'évolution, de l'infléchir aussi en fonction des besoins et des circonstances. Le haut comité de la population et de la famille est de son côté particulièrement qualifié pour intégrer la politique de la vieillesse dans l'ensemble de la politique démographique et familiale du pays. L'un et l'autre peuvent utilement asseoir leurs conclusions sur les travaux de l'institut national d'études démographiques qui, par la haute qualité de ses recherches, fournit une base scientifique indiscutable aux décisions à prendre et à leur application. Tout organisme nouveau risquerait de faire double emploi avec ces comités et cet institut qui ont d'ores et déjà fait leur preuves.

La coordination pratique de l'activité des divers services et organismes intéressés à la mise en œuvre du programme fixé appelle par contre des efforts nouveaux. Il n'est que trop certain que ces services ou organismes ont aujourd'hui tendance à travailler en ordre dispersé, sans liaison suffisante les uns avec

avec les autres, sans surtout que leurs activités s'intègrent suffisamment dans une politique d'ensemble. Cette coordination pourrait être obtenue, sans création de services nouveaux, par la constitution de comités restreints dont chacun correspondrait à un groupe de problèmes définis et qui réuniraient les représentants des services, organismes et institutions appelés à contribuer à la solution de ces problèmes.

L'un de ces comités, chargé des problèmes d'emploi des personnes âgées, grouperait ainsi, avec les représentants du ministère du travail, les organisations patronales et ouvrières et les représentants des services de l'éducation nationale pouvant intervenir dans l'effort de formation et d'éducation professionnelle.

Un autre comité, dont l'action serait axée sur les problèmes de pensions et d'allocations, réunirait les représentants des services de la sécurité sociale, des ministères responsables des régimes de retraites, des régimes complémentaires privés, de l'aide sociale, et des finances, ainsi que, le cas échéant, du commissariat général au plan.

Un troisième comité aurait la charge de la coordination de l'action sociale et médico-sociale : devraient y être représentés les divers services du ministère de la santé publique et de la population, mais aussi les organismes de sécurité sociale et les institutions de retraite exerçant une action sociale, les services du ministère de la construction, les œuvres et institutions privées.

Enfin, la particulière importance des problèmes d'information et d'éducation de l'opinion justifierait la création d'un quatrième comité où figureraient avec les responsables de l'action d'information et d'éducation des représentants des divers secteurs de l'opinion intéressés.

Ces suggestions sont de caractère purement indicatif.

Elles tendent seulement à montrer comment une coordination utile mais souple pourrait être réalisée et entretenir au sein de tous les services et organismes appelés à intervenir au regard des personnes âgées une connaissance suffisante des besoins à satisfaire et de leur évolution, le souci aussi de mettre en œuvre une politique persévérante en la matière et dont toutes les parties soient harmonieusement articulées.

Il va de soi cependant que l'animateur de la politique ne peut être que le Gouvernement lui-même, s'appuyant sur le Parlement et, à travers lui, sur l'ensemble de l'opinion, et dont les multiples services et comités ne peuvent que traduire constamment l'impulsion.

CONCLUSIONS

La France compte 7.500.000 habitants de plus de 60 ans dont 5.300.000 de plus de 65 ans ; ces nombres s'accroissent d'année en année et la proportion des personnes âgées dans la population française est appelée à grandir encore, malgré le relèvement de la natalité, jusqu'en 1980. Or cette population âgée a été, dans une large mesure, sacrifiée par la politique sociale française des quinze dernières années. La priorité donnée au cours de cette période à l'encouragement de la natalité, à la politique de la famille et de l'enfance, était à coup sûr légitime, car le redressement de notre démographie était la condition de l'expansion économique, et il eût été vain de vouloir améliorer le sort des vieux sans développer la population active, la production nationale, et, par là, les revenus à répartir.

Mais il est un moment où la misère et les souffrances de la population âgée ne sont plus supportables, ne sont plus dignes d'un pays civilisé. C'est un fait qu'une masse importante de personnes âgées ont des ressources insuffisantes pour s'assurer des conditions matérielles d'existence décentes et vivent dans des conditions psychologiques et morales déplorables, dans un état d'isolement et d'abandon générateur d'une détresse psychique plus grave encore que la détresse matérielle.

Si l'insuffisance de l'effort accompli au profit de ce groupe social peut s'expliquer par la nécessité de favoriser les jeunes, elle ne saurait en tout cas justifier l'absence de toute politique de la vieillesse au cours de la dernière période.

Ce n'est pas à dire certes que rien n'ait été fait au profit des personnes âgées. Bien au contraire, l'analyse des initiatives publiques et privées en faveur de celles-ci révèle une multitude de mesures ou de réalisations dans les domaines les plus divers, au niveau local, régional ou national. Peu de pays sans doute comptent autant de régimes de retraites légaux ou conventionnels ; les hospices sont nombreux et accueillent une fraction non négligeable des vieillards les plus déshérités ; c'est peut-être dans le domaine de l'aide aux personnes âgées que les administrations municipales et les œuvres privées font l'effort le plus grand. Mais ces initiatives, prises en ordre dispersé, au gré des pressions des uns, de la générosité des autres, laissant subsister trop de lacunes, consacrent aussi trop d'inégalités choquantes. Elles n'ont pas suffi à supprimer ou à éviter les injustices et les souffrances qui se font sans cesse plus criantes. Les résultats n'ont pas été à la mesure des efforts entrepris.

Bien plus, ces initiatives mêmes, si louables qu'elles aient été pour la plupart, rendent aujourd'hui plus difficiles la définition et la mise en œuvre d'une politique de la vieillesse. Une telle politique ne saurait en effet bien évidemment faire table rase du passé. Or les situations acquises, les avantages parfois excessifs reconnus à certaines catégories et sur lesquels il est psychologiquement malaisé, voire impossible, de

revenir, sont des obstacles à l'élaboration d'un programme rationnel tendant à répartir équitablement l'effort à accomplir en fonction des besoins reconnus.

Qui dit politique de la vieillesse ne dit pas définition autoritaire d'un cadre administratif ou législatif rigide, bridant les initiatives et stérilisant les générosités. Ces initiatives, ces générosités sont et seront sans doute longtemps encore nécessaires. Elles apportent un souffle humain, un esprit novateur aussi, sans lesquels l'effort social perd une large part de sa signification. Mais il apparaît indispensable d'essayer de définir les problèmes dans une perspective aussi large que possible dans l'espace et à vues lointaines dans le temps, afin d'orienter les initiatives et de les insérer dans un effort d'ensemble comportant le maximum d'efficacité au minimum de frais.

Un tel effort doit avoir pour base une connaissance aussi exacte que possible de la position réelle des problèmes à résoudre. Or la documentation existante, dispersée et incomplète, s'est révélée à bien des égards insuffisante. La commission s'est efforcée d'en rassembler les éléments épars, de les coordonner et d'en combler les lacunes. Elle a trouvé le concours le plus entier de l'institut national de la statistique et des études économiques, de l'institut national d'études démographiques, de la préfecture de la Seine, des spécialistes de la géographie humaine, dont les enquêtes statistiques et sociologiques ont fourni un apport précieux à la connaissance de la situation matérielle et morale des personnes âgées. Elle a provoqué des enquêtes complémentaires qui, malheureusement, dans le délai limité dont elle disposait, ne pouvaient donner que des indications partielles.

Elle a fait aussi largement appel à tous les secteurs de l'opinion, aux organisations patronales comme aux organisations ouvrières, aux spécialistes du travail social comme aux groupements de vieux, aux administrations publiques comme aux œuvres privées, de manière à recueillir le maximum d'informations, à la fois sur les données concrètes des problèmes et sur les réactions des uns et des autres à l'égard des solutions dont ces problèmes seraient susceptibles. Des enquêtes d'opinion menées avec le concours de l'institut français de l'opinion publique et de l'association nationale des assistantes sociales ont complété cet effort d'information.

Les éléments recueillis ont mis l'accent tant sur l'ampleur de l'effort nécessaire sous l'angle matériel que sur l'importance des facteurs psychologiques qui commandent cet effort. La commission a ainsi été amenée, d'une part à souligner la nécessité d'associer la préparation et la mise en œuvre des mesures à prendre à une action profonde et persévérante d'information de l'opinion, d'autre part, à orienter ses suggestions en fonction de considérations non pas seulement rationnelles mais aussi psychologiques. Il lui est apparu bien souvent que la solution techniquement la meilleure ne pouvait être recommandée en raison des obstacles psychologiques que rencontrerait sa mise en œuvre. Elle s'est efforcée de ne proposer que des mesures qui lui paraissaient pouvoir être pratiquement réalisées.

Dans le même souci de réalisme, la commission n'a a aucun moment dissocié l'effort à entreprendre au profit des personnes âgées de l'ensemble de la politique économique et sociale du pays. Elle a eu la préoccupation constante de ne proposer que ce qui lui apparaissait raisonnablement possible.

D'une part, elle a écarté toutes les mesures qui auraient imposé à l'économie une charge insupportable et auraient ainsi pu nuire à l'expansion de la production, pour le plus grand préjudice des vieux comme de l'ensemble de la population ; et elle n'a pas négligé les perspectives qu'annonce à cet égard la mise en œuvre progressive du traité de Rome sur la Communauté économique européenne.

D'autre part, s'il lui paraît souhaitable, et même nécessaire et urgent, d'accroître la part des personnes âgées dans le revenu national distribué, elle n'a pas pour cela oublié l'existence des autres parties prenantes à cette distribution, et les raisons économiques et sociales que chacune peut faire valoir pour que sa part, non seulement ne soit pas réduite, mais même soit accrue. Travailleurs actifs, familles et enfants, malades, invalides, doivent avoir leur place dans l'effort social du pays, au même titre que les personnes âgées. C'est une des raisons de la modestie, que d'aucuns trouveront sans doute excessive, de certaines des recommandations de la commission ; c'est la raison surtout du caractère progressif qui est proposé pour la mise en œuvre des mesures les plus onéreuses, cette progression devant permettre de prélever une part accrue du revenu national au profit des personnes âgées au fur et à mesure de l'augmentation de ce revenu attendue de l'expansion économique. La commission n'en tient pas moins à insister sur le fait que l'effort au profit des personnes âgées, sacrifiées au cours des quinze dernières années, doit recevoir durant la période prochaine une priorité permettant de rétablir l'équilibre aujourd'hui rompu à leur détriment.

***

La politique de la vieillesse doit tendre à définir la place des personnes âgées dans la société française au cours des vingt prochaines années et à préciser l'articulation des divers ordres de mesures destinées à leur assurer cette place, compte tenu des transformations prévisibles dans l'ordre démographique, technique, économique et social.

Etant données les conditions matérielles trop souvent lamentables dans lesquelles vivent un grand nombre de personnes âgées à l'heure actuelle, le problème le plus pressant est de garantir à chacune des ressources qui lui assurent une vie décente.

Mais si urgent que soit l'effort à accomplir en ce domaine, il ne saurait suffire à atteindre le résultat cherché et il n'est peut-être pas, à long terme, l'aspect le plus important de la politique à entreprendre. L'essentiel est sans doute d'assurer l'adaptation la meilleure possible des personnes âgées à la société française de demain et d'adapter aussi cette société à la présence et aux caractères physiques et psychiques d'une masse croissante de personnes âgées.

La commission à cet égard condamne de la manière la plus formelle toute solution qui conduirait de quelque manière que ce soit à une ségrégation des personnes âgées. Sans doute ne peut-il être question d'empêcher celles d'entre elles qui le désirent de se retirer du monde. Mais la commission estime que dans l'intérêt de l'économie et de la société du pays, comme dans l'intérêt de l'équilibre physique et psychique des personnes âgées, tous les efforts doivent tendre à maintenir celles-ci dans leur milieu, dans leur milieu économique comme dans leur milieu social.

Ce maintien, dans la société traditionnelle d'autrefois, se trouvait assuré de lui-même à travers le groupe familial, où chacun voyait sa place définie en fonction de son âge et de ses aptitudes, et où une évolution progressive et spontanée assurait l'adaptation constante des rapports entre les individus comme des activités exercées. La famille moderne n'étant plus en mesure, dans la généralité des cas, de remplir cette fonction, et la cohabitation des personnes âgées avec des éléments plus jeunes étant d'ailleurs rarement souhaitable, il faut que le résultat cherché soit obtenu par d'autres méthodes mettant en œuvre les structures économiques comme l'organisation des rapports humains dans la société moderne.

Les données essentielles de l'effort à entreprendre à cet égard sont :

1° L'importance numérique croissante des personnes âgées dans la société ;

2° La constatation, résultant des recherches gérontologiques, que chaque individu est l'objet d'un processus de transformation continue, combinant un déclin des aptitudes naturelles à partir de la vingtième année avec les acquisitions croissantes de l'expérience ;

3° Les progrès de la science médicale qui doivent permettre peu à peu à un plus grand nombre d'individus d'atteindre un âge avancé en état physique et mental satisfaisant ;

4° L'ensemble des transformations à prévoir dans le domaine technique et économique avec les répercussions qu'elles peuvent avoir sur les conditions du travail, le volume de l'emploi, et les conditions d'existence.

C'est en fonction de ces diverses considérations et données que la commission s'est efforcée de déterminer les grandes lignes d'une politique à mettre en œuvre au cours des années prochaines. Cette politique concerne à la fois :

1° L'emploi ;

2° Les revenus ;

3° L'action sociale ;

4° L'action médicale ;

5° L'action d'information et d'éducation ;

6° Les moyens auxquels il faut faire appel pour mettre en application et coordonner les mesures suggérées dans ces différents domaines.

I. — L'emploi.

A. — Le problème de l'activité professionnelle des personnes âgées doit trouver sa solution dans une revision d'ensemble de la politique de l'emploi ayant pour bases la connaissance plus exacte que l'on a aujourd'hui du processus de transformation des aptitudes individuelles en même temps que le rythme croissant des transformations économiques et techniques. Une adaptation satisfaisante du travail à l'homme et de l'homme au travail exige que des mutations d'emplois, voire de types d'activités, soient possibles et même organisées au fur et à mesure que l'homme avance en âge et que ses aptitudes innées et acquises évoluent. La mise en œuvre d'une telle politique contribuerait par elle-même à définir la place des personnes âgées dans la vie économique et professionnelle.

La commission, par les études qu'elle a poursuivies, a acquis la conviction qu'aucune considération économique ne saurait autoriser ni l'élimination des personnes âgées du marché du travail, ni la réduction de la place occupée par ces personnes dans les activités professionnelles. Il est vraisemblable au contraire qu'au cours des vingt prochaines années, il sera nécessaire d'encourager les personnes âgées à poursuivre une activité. Il est en tout cas indispensable de mettre celles qui le désirent à même d'exercer une activité, adaptée bien entendu à leurs possibilités.

B. — Un effort persévérant d'adaptation constant de l'homme au travail doit être poursuivi :

1° Il doit être permis d'abord par le développement d'un enseignement technique de base, conçu de manière à faciliter l'adaptation de chacun à l'évolution des techniques et du marché du travail — et par une formation continue des adultes faisant place à la fois : *a*) à une formation générale permanente ; *b*) à un perfectionnement professionnel permettant à chacun de suivre l'évolution technologique de sa spécialité ; l'une et l'autre intégrés dans un effort plus large d' « éducation permanente » devant entretenir les facultés d'adaptation et permettre, le cas échéant, des changements d'activité au fur et à mesure du vieillissement individuel ;

2° Des études devraient être entreprises au niveau des établissements et des branches d'activité en collaboration entre les employeurs, les organisations ouvrières, les services de médecine du travail et l'inspection du travail, en vue de tenter de déterminer les postes qui ne peuvent être confiés qu'à des personnes jeunes et ceux qui sont plus particulièrement adaptés aux personnes âgées. La commission recommande, à l'exclusion de toute réglementation administrative rigide, la négociation de conventions collectives de travail tendant progressivement à réserver, avec toute la souplesse nécessaire, certains postes aux personnes âgées et d'autres aux personnes n'ayant pas dépassé un certain âge. Ces conventions, qui à l'origine pourraient ne porter que sur des catégories limitées d'emplois, devraient se compléter progressivement au fur et à mesure des résultats des enquêtes entreprises ;

3° La commission recommande, en vue de la réadaptation et du reclassement des personnes avançant en âge :

a) L'extension des efforts de « recyclage » entrepris pour les cadres au moyen de cours et stages organisés par les entreprises et les organisations professionnelles avec le concours des universités et des écoles d'application et en liaison avec la mise en œuvre d'une organisation adaptée de l'orientation et du placement ;

b) L'élargissement des centres de formation professionnelle accélérée aux personnes de plus de quarante ans, avec aménagement s'il y a lieu de sections spéciales pour celles-ci ;

c) La formation de tout ou partie du personnel des services départementaux de placement à la connaissance des problèmes propres aux personnes âgées et l'aménagement, dans les services régionaux de la main-d'œuvre, de sections d'orientation spécialisées dans ces problèmes.

C. — Les obstacles qui, à l'heure actuelle, s'opposent à l'emploi ou au maintien en activité des personnes âgées doivent être réduits ou supprimés :

1° Il y a lieu, dans toute la mesure où la nature des emplois ne s'y oppose pas, de supprimer les limites d'âge existant pour l'embauchage ou le recrutement dans le secteur public comme dans le secteur privé et d'exercer sur les employeurs une action psychologique tendant à éliminer le facteur âge des choix opérés en vue de l'embauche ;

2° Si certaines activités sont inadaptées aux possibilités des personnes âgées, celles-ci doivent être en principe non licenciées mais mutées à des emplois correspondant à ces possibilités ;

3° Les limites d'âge réglementaires, conventionnelles, ou coutumières, comportant obligation de licencier un travailleur à un âge déterminé, doivent être supprimées de manière générale et déclarées illicites, sauf dans la stricte mesure où, apparaissant comme la contrepartie de l'obligation imposée à l'employeur de conserver les salariés jusqu'à l'âge fixé, elles sont en réalité un élément de la garantie de l'emploi ;

4° Les travailleurs âgés doivent être protégés contre les licenciements dont ils peuvent faire l'objet du seul fait de leur âge :

a) Par l'intervention plus fréquente et plus systématique de l'inspection du travail ;

b) Par un allongement du préavis de licenciement après l'âge de cinquante ans ;

c) Par la généralisation des indemnités de licenciement ;

d) Par une priorité donnée au maintien des travailleurs âgés en cas de licenciement collectif ;

e) Par l'insertion dans les clauses obligatoires des conventions collectives de dispositions relatives au maintien en activité des travailleurs ayant atteint un certain âge.

D. — Des mesures devraient être prises ou encouragées en vue d'améliorer les conditions de travail des personnes âgées :

1° Sans qu'il soit possible de préconiser des règles générales qui seraient nécessairement trop rigides, il y aurait lieu de rechercher dans chaque entreprise et branche d'activité, la mise en œuvre de mesures d'organisation, d'aménagement des horaires et de répartition du travail, qui permettent d'assurer dans les meilleures conditions l'emploi des travailleurs âgés ;

2° La protection médicale des travailleurs âgés devrait être organisée sur des bases adaptées :

a) Par une formation des médecins du travail leur donnant une connaissance suffisante des problèmes du vieillissement ;

b) Par l'emploi généralisé de médecins du travail, à temps complet, et, dans les services importants, de médecins spécialisés dans les problèmes propres aux travailleurs âgés ;

3° Sans qu'il soit possible de préconiser dans tous les cas le maintien aux travailleurs âgés du niveau de rémunération atteint au cours des périodes antérieures, il y aurait lieu d'étudier un aménagement convenable et adapté des bases de rémunération de ces travailleurs, tenant compte des conditions particulières de leur emploi.

II. — Les revenus des personnes âgées.

L'insuffisance trop fréquente des revenus des personnes âgées appelle des remèdes urgents. La multiplicité trop souvent anarchique des régimes de retraites, des pensions et allocations de tous ordres, implique une refonte d'ensemble de la législation, une réorganisation des institutions existantes. La commission n'avait ni le temps, ni les moyens de proposer dans le détail les modifications à apporter à la situation présente. Elle s'est bornée à définir les principes qui, à ses yeux, devraient présider à l'effort à entreprendre.

A. — La commission estime que l'*âge normal d'ouverture du droit à une pension de vieillesse* doit être fixé à 65 ans, sans distinction suivant les sexes, cet âge étant ramené à 60 ans pour les personnes reconnues inaptes à la poursuite d'une activité professionnelle.

Le principe ainsi posé devrait valoir pour tous les régimes de retraites. Consciente toutefois des obstacles psychologiques que rencontrerait l'application de ce principe si on voulait l'imposer par voie d'autorité, la commission ne demande pas la modification actuelle des législations posant des règles différentes. Elle souhaite seulement que ces législations puissent évoluer progressivement avec l'accord des organisations représentatives des intéressés et, surtout, que toutes mesures soient prises dès maintenant pour inciter les intéressés à retarder, volontairement et individuellement, le moment de demander la liquidation de leur pension jusqu'aux âges ci-dessus indiqués.

B. — Il est indispensable de garantir à toute personne âgée un minimum de ressources au-dessous duquel aucune existence décente n'est possible :

1° La commission estime qu'en l'état du niveau général des salaires et des prix en décembre 1961, ce minimum ne peut être fixé au-dessous de 1.800 NF par an.

Elle demande donc que soit posé le principe de la garantie à toute personne âgée de 65 ans (ou de 60 ans en cas d'inaptitude à une activité professionnelle) d'un minimum de ressources de ce montant.

Le taux de ce minimum devrait être automatiquement revisé chaque année en fonction de l'évolution du niveau moyen des salaires ;

2° En conséquence, toutes les pensions ou allocations contributives, quels qu'en soient les bénéficiaires, qu'il s'agisse des assurés eux-mêmes ou des veuves d'assurés, si elles sont d'un montant inférieur au minimum garanti, devraient être portées à ce minimum ;

3° Les personnes non bénéficiaires d'une pension ou allocation contributive devraient recevoir une allocation égale au minimum garanti, laquelle se substituerait à toutes les allocations existantes. Celles-ci seraient définitivement supprimées. Il en irait ainsi :

— de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et du secours viager alloué au conjoint survivant du titulaire de cette allocation ;
— de l'allocation aux mères de famille ;
— des allocations non contributives des régimes autonomes de non-salariés ;
— de l'allocation spéciale ;
— de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité ;
— de l'allocation d'aide sociale aux personnes âgées.

L'allocation nouvelle ainsi servie ne serait attribuée ou maintenue que sous la condition que les ressources de toute nature de l'intéressé, allocation comprise, n'excèdent pas le double du minimum garanti.

La commission estime qu'il n'y a pas lieu de tenir compte, dans l'appréciation des ressources des intéressés, des créances que ceux-ci peuvent avoir à l'égard des membres de leur famille tenus de l'obligation alimentaire et que, sauf en ce qui concerne les frais éventuels d'hébergement et d'hospitalisation, l'aide de la collectivité ne doit pas être récupérée sur les débiteurs d'aliments. En revanche, les sommes versées doivent pouvoir être récupérées, le cas échéant, sur l'actif de la succession des intéressés si cet actif dépasse 20.000 NF ;

4° Consciente des difficultés économiques et financières qu'appellerait la mise en application immédiate des mesures proposées, la commission a été amenée, à regret, à proposer un échelonnement de cette mise en application, celle-ci pouvant ainsi être facilitée par l'augmentation du revenu national attendue de l'expansion économique.

Compte tenu, d'une part, du fait que les personnes les plus défavorisées reçoivent actuellement une aide de l'ordre de 1.000 NF par an, et, d'autre part, de la hausse prévue du niveau général des salaires au cours des prochaines années, la commission suggère que le minimum garanti soit fixé :

a) Pour 1962, soit à 1.320 NF à dater du 1er janvier, soit, en cas d'impossibilité, à 1.440 NF, à compter du 1er juillet ;
b) Pour 1963, à 1.600 NF ;
c) Pour 1964, à 1.900 NF ;
d) Pour 1965, à 2.200 NF.

Si l'élévation du niveau général des salaires dépassait les prévisions contenues dans le plan de modernisation et d'équipement, ces taux devraient être augmentés dans la mesure de ces dépassements.

Les plafonds de ressources devraient varier avec les taux ainsi déterminés.

C. — *En ce qui concerne les règles de liquidation des pensions et allocations contributives*, la commission préconise l'adoption des principes suivants :

1° La carrière normale d'un travailleur durant 45 ans, la commission demande l'abandon de la méthode actuelle qui comporte le calcul de la pension à raison de 1/30 par année de cotisation pour adopter le calcul par 1/45. Dans le cadre du régime général de la sécurité sociale, chaque année de service devrait correspondre à 1,33 p. 100 du salaire de base, quelle que soit la durée des services, ce qui aboutirait à maintenir le taux actuel de 40 p. 100 du salaire de base à 30 ans de cotisation mais porterait ce taux à 60 p. 100 à 45 ans de cotisation, sans qu'il s'agisse là d'une limite ;

2° Le salaire de base servant au calcul de la pension serait, non plus celui des dix années précédant le 60e anniversaire ou des 10 dernières années d'activité, mais le salaire moyen de l'ensemble de la carrière, compte tenu bien entendu des revalorisations nécessitées par l'évolution du niveau général des salaires ;

3° La tenue des comptes individuels et la liquidation des pensions seraient assurées suivant le système des points. Chaque année de travail, compte tenu du temps de travail accompli et des salaires perçus, donnerait droit à un certain nombre de points dont le chiffre serait porté à la connaissance de l'intéressé. La liquidation résulterait, lors de la demande de pension, de la simple multiplication du nombre total des points par la valeur alors donnée au point en fonction du niveau général des salaires.

En vue de maintenir l'incitation à retarder la demande de liquidation de la pension, la valeur du point devrait être, pour une liquidation demandée à 65 ans, double de ce qu'elle serait pour une liquidation demandée à 60 ans (sauf le cas d'inaptitude à une activité professionnelle).

La commission estime souhaitable que les formules ainsi suggérées, avec les adaptations nécessaires, soient progressivement étendues aux régimes spéciaux de retraites et aux régimes de non-salariés en vue, sinon d'unifier ces régimes, du moins de les harmoniser dans des conditions de nature à en faciliter la coordination.

D. — *Le salaire maximum* retenu pour le versement des cotisations, et par voie de conséquence pour la liquidation des pensions, devrait varier automatiquement avec le niveau général des salaires.

La commission propose en conséquence qu'il soit fixé à 6 fois le minimum garanti, soit, à la fin de 1961, à $1.800 \times 6 = 10.800$ NF par an, et qu'il varie annuellement en fonction de l'évolution générale des salaires au cours de l'année écoulée.

E. — En présence du très grand nombre de *régimes complémentaires* existant à l'heure actuelle, la commission, tout en souhaitant maintenir à ces régimes, librement créés, la souplesse nécessaire, estime indispensable de donner à leurs bénéficiaires une garantie suffisante de la pérennité des mécanismes institués à leur profit comme d'assurer une articulation suffisante de ces mécanismes les uns par rapport aux autres, en même temps qu'avec les régimes légaux. A cette fin, elle recommande :

1° Que soit évitée, dans la mesure du possible, l'institution de régimes limités à une profession ou à une entreprise ;

2° Le renforcement de la réglementation et du contrôle des régimes complémentaires ;

3° La mise en œuvre d'une coordination plus efficace entre ces régimes ;

4° L'intervention d'une disposition législative qui, compte tenu des modifications qui seraient apportées aux régimes légaux, prévoirait la possibilité d'une revision des régimes complémentaires en vue de les adapter à la situation nouvelle créée par ces modifications.

F. — Dans un intérêt d'ordre social, la commission, en ce qui concerne *les modalités de paiement* des pensions et allocations, demande :

1° Que les pensions et allocations soient toujours payées mensuellement ;

2° La généralisation du paiement des pensions et allocations au domicile des bénéficiaires par la voie postale.

G. — Sans préjudice de l'application des règles relatives au maximum de ressources compatibles avec l'attribution de l'allocation minimum de base, la commission demande la suppression de toutes les règles limitant le *cumul d'une pension ou allocation de vieillesse et de l'exercice d'une activité professionnelle.* Elle estime, en effet, qu'il ne faut jamais décourager directement ou indirectement un pensionné ou allocataire de poursuivre une telle activité.

Afin d'éviter que la suppression des règles limitatives des cumuls n'incite à demander plus tôt la liquidation de la pension ou de l'allocation, cette suppression devrait être liée à la mise en application de dispositions comportant une majoration substantielle du montant de la pension ou de l'allocation au profit de ceux qui retardent le moment de demander la liquidation de celle-ci, au moins jusqu'à 65 ans.

H. — Si le financement des aménagements proposés aux divers régimes de retraites doit, en principe, être assuré dans le cadre des mécanismes propres à chacun d'eux, des mesures particulières doivent être prévues pour le minimum garanti.

La commission estime que ce minimum doit être, pour tous les bénéficiaires, financé par l'impôt, expression de la solidarité nationale. Elle n'a pas cru qu'il fût de sa compétence de présenter des suggestions quant au choix de l'impôt à instituer à cette fin. Elle demande toutefois qu'il s'agisse d'une recette fiscale nettement individualisée et que celle-ci soit affectée par une loi organique à la couverture de ce minimum.

La caisse, à créer, qui recevrait ces ressources, les répartirait entre les divers régimes de pensions et d'allocations, en fonction du nombre d'ayants droit au minimum de base dont chacun d'eux justifierait. Les sommes perçues à ce titre devraient :

1° En ce qui concerne le régime général des salariés, permettre une réduction au moins provisoire des cotisations ;

2° En ce qui concerne les régimes d'allocations des non salariés, s'ajouter aux cotisations perçues pour permettre l'amélioration du taux des allocations ;

3° En ce qui concerne les régimes spéciaux de salariés, être imputées sur les subventions versées par l'Etat ou, à défaut, venir en atténuation des contributions patronales.

L'allocation minimum versée aux bénéficiaires ne ressortissant à aucun régime de pensions ou d'allocations devrait être servie par l'intermédiaire des services d'aide sociale des préfectures.

I. — En ce qui concerne la gestion des divers régimes de pensions et d'allocations, la commission demande :

1° Que soit étudiée la mise sur pied d'un organisme technique central, doté de moyens électroniques modernes, et assurant pour le compte du régime général des salariés d'abord, et ensuite de tous les régimes, la tenue des comptes, la liquidation et le service des pensions et allocations. Cette formule, qui laisserait subsister l'individualité des divers régimes, devrait s'accompagner dans chacun d'eux d'une décentralisation des organismes appelés à être en relations directes avec les bénéficiaires ;

2° Que la gestion de l'organisme central soit confiée à une caisse dotée de la personnalité civile et administrée par un conseil composé de représentants des divers régimes. Cette même caisse pourrait être chargée de la gestion du fonds destiné au service du minimum garanti.

Cette formule, liée à l'individualisation des ressources de toute nature affectées à la couverture des pensions et allocations de vieillesse, permettrait de suivre plus aisément la gestion de l'ensemble de la part du revenu national mise à la disposition des personnes âgées et d'exercer, en pleine connaissance de cause, une action coordonnée sur l'évolution de cette part.

J. — La commission a été saisie d'un grand nombre de suggestions tendant à l'amélioration des ressources des personnes âgées. Elle estime que les recommandations qui précèdent apportent des solutions à la plupart des situations signalées et que, pour le surplus, elle n'est pas qualifiée pour se prononcer sur des modifications de détail à apporter aux législations en vigueur.

Toutefois, elle croit devoir recommander que tous les régimes de pensions ou d'allocations reconnaissent le droit des veuves, à l'âge de 65 ans (ou de 60 ans pour les inaptes), à une pension ou allocation de réversion lorsque le mari, à la date de son décès, réunissait un nombre d'années de services suffisant pour avoir droit à une pension ou à une allocation, même si à cette date il n'avait pas atteint l'âge d'ouverture du droit à pension ou à allocation.

III. — L'action sociale.

L'action sociale à entreprendre au profit des personnes âgées prend des aspects très différents suivant que ces personnes ont un logement qui leur est propre, cohabitent avec des membres de leur famille, ou sont hébergés dans des organismes collectifs.

A. — La personne âgée ou le couple de personnes âgées doivent dans toute la mesure du possible bénéficier d'un logement qui leur soit propre et adapté à leurs besoins :

1° Pour y parvenir, un effort important et systématique doit être entrepris pour la construction de logements destinés aux personnes âgées :

a) En sus des 320.000 logements individuels et familiaux dont la construction est prévue chaque année dans les programmes actuellement établis, 16.000 logements locatifs spécialement conçus pour la population âgée devraient être annuellement construits.

A cette fin, la commission demande que l'attribution de tout concours financier direct ou indirect de l'Etat, que ce soit par subvention ou par prêt, à la construction d'habitations à loyer modéré, de logements économiques et familiaux, ou de tout autre type de logements, soit subordonnée à la condition que 5 p. 100 des logements compris dans le programme soient destinés à des personnes âgées et répondent aux normes prévues pour ce type de logements ;

b) Les logements destinés aux personnes âgées ne doivent pas être construits à l'extérieur des agglomérations mais intégrés aux ensembles immobiliers existants ou en voie d'édification, de manière, d'une part, à ne pas séparer les vieillards de leur milieu, d'autre part, à assurer un équilibre satisfaisant des groupes d'âges au sein de chaque communauté.

En milieu urbain, il devrait s'agir de logements compris dans les immeubles neufs en cours d'édification.

En milieu rural, il y aurait lieu de prévoir l'aménagement de groupes de quelques logements dans les bourgs où les travailleurs âgés pourraient se retirer sans s'éloigner de leur milieu ;

c) Les normes d'ores et déjà définies pour les logements destinés aux personnes âgées devraient être revues et complétées d'après les données des expériences françaises et étrangères ;

d) Dans les programmes de construction, une large place devrait être faite aux logements-foyers qui combinent heureusement des logements individuels groupés à des services collectifs (restaurants, salles de réunion, etc.) facilitant l'existence des personnes âgées.

2° La construction de logements neufs ne doit pas exclure l'utilisation des logements existants :

a) Il convient d'encourager et de développer les efforts déjà entrepris, surtout par des groupements privés, pour améliorer l'aménagement des logements existants occupés par des personnes âgées ou pouvant être occupés par celles-ci.

Ces efforts doivent être poursuivis tant en milieu urbain qu'en milieu rural ;

b) Il convient également de favoriser le plus possible les échanges de logements permettant à la fois aux personnes âgées de trouver des logements mieux adaptés à leurs besoins et, souvent, de libérer des logements qui, par leurs dimensions et leurs caractères, conviennent mieux à des familles plus jeunes. La Bourse d'échanges des logements devrait voir son activité spécialement orientée en ce sens.

3° Le financement de la construction et de l'entretien des logements des personnes âgées pose des problèmes d'investissements et des problèmes de charges locatives :

a) En ce qui concerne les investissements, les sources habituelles de financement de la construction des logements devraient être complétées par des subventions attribuées, soit par l'Etat, soit par les organismes de retraites sur leurs fonds d'action sociale ;

b) En ce qui concerne les charges locatives, l'allocation de loyer devrait être sensiblement élargie dans ses bénéficiaires et dans ses modalités, de manière à mesurer plus exactement, comme pour l'allocation de logement incluse dans les prestations familiales, l'allocation servie au coût du loyer et aux ressources de la personne ou du couple âgé.

4° Le maintien, à tous égards souhaitable, des personnes âgées dans un logement individuel doit nécessairement s'accompagner d'un important effort d'action sociale pour assurer à ces personnes des conditions matérielles et morales d'existence satisfaisantes :

a) L'effort le plus important à cet égard doit porter sur *l'aide ménagère à domicile*. Indépendamment d'un réaménagement des allocations d'aide sociale et de sécurité sociale aux personnes ayant besoin de l'aide d'une tierce personne, il convient d'entreprendre une action d'ensemble :

— pour la formation de travailleuses ménagères adaptées aux besoins des personnes âgées ;

— pour l'organisation systématique de services d'aide ménagère tendant, non seulement à la satisfaction des besoins matériels des personnes âgées, mais aussi à établir une liaison humaine entre ces personnes et le milieu local, avec le concours de groupements locaux constitués à cette fin ;

b) Dans toute la mesure du possible et compte tenu des ressources locales, il y a lieu d'aménager des services d'ordre social et culturel, destinés à lutter contre l'isolement des personnes âgées et à fournir à ces dernières le moyen, non seulement d'alléger leurs charges, mais aussi d'une part, d'apporter leur concours, même désintéressé, aux activités collectives, d'autre part, et en tout cas, d'occuper convenablement leur temps (restaurants, bibliothèques, organisations de loisirs, vacances, etc.) ;

c) Les différentes activités s'exerçant au profit des personnes âgées dans le domaine social, comme d'ailleurs dans le domaine médical, devraient être coordonnées par l'aménagement sur le plan local, puis départemental, d'un service médico-social qui, sans brider les initiatives particulières, veillerait à l'articulation de ces initiatives et à donner le maximum d'efficacité à toutes les interventions.

B. — Si la commission n'estime pas souhaitable d'encourager de manière générale la cohabitation des personnes âgées avec des membres de leur famille appartenant aux générations plus jeunes, elle estime néanmoins nécessaire de prendre un certain nombre de mesures pour alléger la charge que peuvent représenter les personnes âgées pour les enfants qui les hébergent. Elle préconise à cet égard :

1° La prise en compte du vieillard recueilli dans le quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ;

2° L'attribution des prestations en nature de l'assurance maladie au vieillard en tant que personne à charge, si l'intéressé ne bénéficie pas personnellement de ces prestations ;

3° La prise en compte du vieillard dans le calcul de l'allocation de logement.

C. — Dans la mesure où les personnes âgées doivent être hébergées dans les collectivités, la commission demande qu'une distinction très nette soit faite entre trois types d'établissements :

1° Les *maisons de retraite,* destinées à recevoir les personnes âgées valides et ne comportant au titre médical qu'une infirmerie pouvant recevoir ces personnes en cas d'affections bénignes et de brève durée. Ces établissements, devant recevoir au maximum 80 pensionnaires, devraient être aménagés à proximité immédiate du centre d'intérêt habituel des pensionnaires, comporter des chambres pour chaque individu ou ménage et favoriser à la fois les relations des personnes âgées avec le milieu local et des occupations assurant un aliment à leur activité physique et intellectuelle ;

2° *Les hôpitaux* recevant les personnes âgées atteintes d'affections aiguës justifiables d'un traitement médical temporaire ;

3° *Les hospices* recevant les personnes âgées invalides ou grabataires.

La commission demande avec insistance que soit abandonnée toute construction d'établissements destinés à des vieillards valides qui ne répondraient pas aux normes de la « maison de retraite » et qui ne seraient pas nettement individualisés. Elle demande également que, au fur et à mesure des possibilités, les hospices annexés aux hôpitaux soient réservés aux invalides et grabataires et que les vieillards valides soient replacés dans des établissements mieux adaptés à leurs besoins.

Enfin, l'ouverture ou le maintien en activité des établissements privés destinés à recevoir des personnes âgées devrait être subordonné à un agrément de l'administration destiné à contrôler que ces établissements présentent les garanties nécessaires.

D. — La commission a établi un programme d'équipement en faveur des personnes âgées destiné à être intégré dans le Plan de modernisation et d'équipement. Elle souhaite que ce programme puisse être réalisé et qu'il soit développé au cours des plans ultérieurs.

Elle insiste aussi pour que les collectivités locales d'une part, les organismes de sécurité sociale des divers régimes d'autre part, soient dotés de fonds leur permettant de participer efficacement au nécessaire effort d'action sociale au profit des personnes âgées.

IV. — L'action médicale.

L'importance croissante des personnes âgées dans la clientèle des professions médicales et des hôpitaux appelle une adaptation de l'ensemble de l'organisation sanitaire à cette situation nouvelle. L'effort à entreprendre doit tendre à maintenir le plus longtemps possible la personne âgée malade dans son cadre habituel en évitant l'hospitalisation et, tout à la fois, à retarder les manifestations pathologiques du vieillissement et à corriger au mieux les troubles dus à celui-ci.

A. — La prévention de certains au moins des effets non inéluctables du vieillissement devrait être recherchée :

1° Par l'organisation systématique d'examens de santé des personnes approchant de la période d'inactivité et au cours de celle-ci ;

2° Par un effort d'éducation sanitaire atteignant à la fois :

a) L'adulte, en vue de le préparer physiquement et psychologiquement à la vieillesse, et notamment aux changements d'activité et à la retraite ;

b) La personne âgée, pour l'amener à observer une hygiène de vie favorable ;

c) Les personnels médicaux, para-médicaux et sociaux appelés à être en relations avec les personnes âgées.

B. — Des services d'aide médicale à domicile devraient être organisés très largement au profit plus spécialement des personnes âgées :

1° Sous la forme d'abord de l'*hospitalisation à domicile* prolongeant l'action de l'hôpital à l'égard de la personne âgée revenue dans son cadre de vie habituel ;

2° Sous la forme aussi de *services de soins à domicile* assurés à partir de centres publics et privés et au moyen tant de médecins que d'infirmières et d'assistantes sociales.

La coordination de ces services avec celui de l'aide ménagère et, plus généralement, avec l'ensemble de l'action sociale au profit des personnes âgées devrait être confiée aux organes locaux et départementaux dont la commission à préconisé la création.

L'efficacité des services de soins médicaux implique la généralisation progressive du bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie à toutes les personnes âgées, et, en attendant que ce résultat puisse être obtenu, à tout le moins l'octroi le plus large de l'aide médicale gratuite aux personnes âgées malades restant à leur foyer.

C. — Etant donnée la fréquence des troubles physiques ou mentaux dont les personnes âgées peuvent souffrir, la commission recommande :

1° La multiplication des consultations externes organisées à leur profit, sans que ces consultations forment nécessairement un réseau autonome ;

2° La création d' « hôpitaux de jour » permettant d'assurer des traitements mécanothérapiques et psychiatriques sans faire quitter aux personnes âgées leur cadre habituel et, notamment, leur faire abandonner leur logement.

Il apparaît aussi particulièrement nécessaire de donner à tous les médecins praticiens appelés à traiter des personnes âgées une formation suffisante dans les problèmes psychologiques et psychiatriques de la vieillesse.

D. — Indépendamment de l'amélioration des conditions d'hospitalisation des personnes âgées, trop souvent insuffisantes, la commission demande :

1° La création, dans les centres hospitaliers et universitaires, de services de gériatrie devant permettre la formation de médecins, infirmières et assistantes sociales appelés à s'occuper des personnes âgées, et favoriser la recherche scientifique sur les problèmes intéressant ces personnes ;

2° La mise en œuvre d'une large politique de réadaptation fonctionnelle des personnes âgées à l'hôpital, dans les maisons de retraite et même au domicile des intéressés ;

3° L'admission plus large des personnes âgées dans les maisons de convalescence.

V. — L'action d'information et d'éducation.

La commission, à toutes les étapes de ses travaux, a constaté, non seulement l'insuffisance de l'information de l'opinion à l'égard des problèmes de la vieillesse, mais aussi l'importance des facteurs psychologiques qui commandent la mise en œuvre de toute politique efficace en ce domaine. Elle estime que tout effort entrepris doit, pour atteindre son but, être accompagné d'une action d'information et d'éducation persévérante s'exerçant :

1° Sur l'opinion prise dans son ensemble pour lui faire comprendre la portée réelle des problèmes posés par la situation des personnes âgées, en même temps que pour lui faire accepter consciemment la solidarité nécessaire de l'ensemble de la population à l'égard de ces dernières ;

2° Sur les adultes, pour les amener à se préparer aux modifications entraînées par l'âge sur le plan psychologique, sur le plan professionnel et sur le plan des conditions d'existence ;

3° Sur les personnes âgées elles-mêmes, en vue de les mettre à même de tirer le meilleur parti possible tant de leur moyens physiques et intellectuels que des ressources dont elles disposent et des concours matériels, psychologiques ou sociaux que la collectivité peut leur apporter.

L'action d'information et d'éducation devrait s'accompagner de la poursuite d'un effort de recherche sur l'ensemble de ces problèmes et de la formation des personnels de tous ordres, spécialisés ou non, pouvant contribuer à la mise en œuvre de la politique préconisée.

Cette action, qui ferait appel à tous les moyens modernes de diffusion, en même temps qu'au concours des services de l'éducation nationale ainsi que de tous les organismes de formation, devrait être dirigée ou, à tout le moins, coordonnée par un organisme national tel, par exemple, que le Centre national d'éducation sanitaire et sociale, doté à cette fin des moyens nécessaires.

VI. — Mise en œuvre de la politique suggérée.

Le programme d'action que la commission souhaite voir mis en œuvre appelle, pour passer dans les faits, le concours de multiples services et organismes publics et privés. Cette multiplicité même implique une coordination des efforts à entreprendre.

La commission a cenpendant écarté l'idée, parfois mise en avant, de créer une administration, haut-commissariat ou autre, qui aurait spécialement la charge de cette coordination. Outre les inconvénients que présenterait, pour l'efficacité de l'action souhaitée, toute atteinte à l'autonomie de chaque service dans le domaine de sa compétence technique propre, l'existence d'une administration de la vieillesse matérialiserait une ségrégation des personnes âgées contre laquelle l'on ne saurait trop lutter.

Sur le plan de la politique générale, la coordination nécessaire doit pouvoir être suffisamment assurée par l'intervention du Haut comité consultatif de la population et de la famille, du Comité national de la vieillesse de France et de l'Institut national d'études démographiques, qui, dans leurs domaines respectifs, sont en mesure d'orienter l'action des pouvoirs publics et de tirer les conséquences de l'évolution de la situation.

Sur le plan de la coordination pratique de l'activité des divers services intéressés à la mise en œuvre du programme défini, la commission préconise la constitution de comités restreints réunissant les représentants qualifiés des divers services compétents : administrations publiques, organismes de sécurité sociale, institutions privées, qui suivraient et ajusteraient avec le maximum de souplesse l'action des uns et des autres :

1° Dans le domaine de l'emploi et de l'éducation ;

2° Dans le domaine des pensions et allocations ;

3° Dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale ;

4° Dans le domaine de l'information.

⁂

Les divers éléments du programme d'action qui vient d'être résumé sont, dans l'esprit de la commission, étroitement interdépendants. C'est seulement par une action d'ensemble s'exerçant sur tous les plans que l'on peut espérer donner aux problèmes de la vieillesse, en France, une solution satisfaisante, au moins à terme.

La commission n'en est pas moins consciente que la mise en œuvre des mesures préconisées ne pourra être entreprise que de manière progressive pour des raisons à la fois techniques et

financières. C'est pourquoi elle a dû plusieurs fois, et notamment en ce qui concerne le problème des revenus des personnes âgées, préconiser elle-même un échelonnement dans le temps de l'effort à entreprendre.

Il lui paraît toutefois indispensable de prendre d'urgence des mesures destinées à parer aux besoins les plus criants, pour soulager les misères et les souffrances les plus graves. Elle demande en conséquence que, dès l'année 1962 :

1° Soit garantie à toute personne âgée une allocation ou pension de 1.320 NF pour l'année, ou qu'en cas d'impossibilité à tout le moins une pension ou allocation de 120 NF par mois soit garantie à dater du 1er juillet 1962 ;

2° Le maximum des ressources auquel est subordonnée l'attribution de toutes les allocations non contributives (aide sociale ou autres) soit porté uniformément au double du minimum garanti de pension ou d'allocation, soit 2.640 NF par an, à compter du 1er janvier 1962, ou, à défaut, à 2.880 NF par an à compter du 1er juillet ;

3° Les fonds d'action sociale des organismes de sécurité sociale et de retraites soient pourvus de ressources nouvelles destinées notamment à un effort systématique d'organisation de l'aide ménagère aux personnes âgées ;

4° Une action éducative soit entreprise pour assurer dans l'ensemble de l'opinion une meilleure connaissance des problèmes de la vieillesse et des solutions qui peuvent leur être apportées.

Consciente des limites et des imperfections des propositions qu'elle présente, la commission d'étude des problèmes de la vieillesse espère néanmoins que ses travaux, qu'elle souhaite voir poursuivis et complétés par les administrations compétentes au cours des prochaines années, contribueront à susciter l'effort indispensable qu'appelle une intégration satisfaisante des personnes âgées dans la société française.

ANNEXES

ANNEXE I

Décret n° 60-332 du 8 avril 1960
instituant une commission d'étude des problèmes de la vieillesse.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des finances et des affaires économiques et du ministre du travail,

Décrète :

Art. 1er. — Il est institué auprès du Premier ministre une commission d'étude des problèmes de la vieillesse.

Cette commission a pour tâche d'étudier les problèmes posés par l'emploi et les conditions d'existence des personnes âgées et de proposer au Gouvernement les solutions à donner à ces problèmes, dans le cadre d'une politique d'ensemble, compte tenu de l'évolution démographique prévisible au cours des années à venir.

Art. 2. — La commission d'étude des problèmes de la vieillesse est présidée par un conseiller d'Etat. Ses membres sont choisis parmi les personnes qualifiées par leurs compétences ou leurs travaux dans le domaine visé à l'article 1er.

Le président et les membres de la commission sont nommés par arrêté du Premier ministre.

Le secrétaire général du haut comité de la population et de la famille est de droit secrétaire général de la commission.

Art. 3. — Le président de la commission désigne parmi les fonctionnaires des administrations publiques et éventuellement parmi le personnel des établissements publics ou d'utilité publique un rapporteur général et des rapporteurs particuliers.

Le rapporteur général coordonne l'ensemble des travaux des rapporteurs et élabore les rapports soumis au Gouvernement.

Art. 4. — Les départements ministériels intéressés, les entreprises nationalisées et les établissements publics apporteront à la commission les facilités nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Art. 5. — Les rapports de la commission seront avant la fin de l'année 1961 adressés au Gouvernement qui recueillera également l'avis du haut comité de la population et de la famille.

Art. 6. — Le ministre des finances et des affaires économiques et le ministre du travail sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 avril 1960.

MICHEL DEBRÉ.

Par le Premier ministre :

Le ministre des finances et des affaires économiques,
WILFRID BAUMGARTNER.

Le ministre du travail,
PAUL BACON.

ANNEXE II

COMMISSION D'ETUDE DES PROBLEMES DE LA VIEILLESSE

Président : M. Pierre Laroque, conseiller d'Etat.

Membres :

M. Bourlière, professeur à la faculté de médecine de Paris.
M. Louis Chevalier, professeur au Collège de France.
M. Chevry, directeur adjoint de l'I. N. S. E. E.
M. Fourastié, professeur au Conservatoire des arts et métiers.
M. Pierre George, professeur à la Sorbonne.
M. Lutfalla, président directeur général de la compagnie d'assurance La Nationale.
M. Sauvy, directeur de l'I. N. E. D., professeur au Collège de France.
M. Vergeot, commissaire général adjoint au plan de modernisation et d'équipement.

Rapporteur général : M. Henri Mayras, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Rapporteurs :

Mme Questiaux, auditeur au Conseil d'Etat.
M. Morisot, auditeur au Conseil d'Etat.
M. Roson, auditeur au Conseil d'Etat.
Mme Hackett, conseiller référendaire à la Cour des comptes.
M. Sallebert, conseiller référendaire à la Cour des comptes.
M. Tarallo, administrateur civil au ministère des finances.
Mme Petit-Lievois, administrateur civil au ministère de la santé publique et de la population.
M. Andrez, administrateur civil au ministère du travail et de la sécurité sociale.
M. Simonnet, administrateur civil au ministère du travail et de la sécurité sociale.
M. Thomas, administrateur civil au ministère du travail.
M. Rempp, administrateur à l'I. N. S. E. E.
M. Paillat, chargé de mission à l'institut national des études démographiques.

Secrétaire général : M. Georges Mauco, secrétaire général du haut comité de la population et de la famille.

Secrétaires : M. P. Sprauer et M. Yves Barthelemy, chargés de mission au secrétariat général du Gouvernement.

ANNEXE III

QUESTIONNAIRE A (Industrie et commerce).

I. — Situation des personnes agées dans la branche d'industrie

111. Les personnes âgées représentent-elles une fraction importante de l'effectif des salariés dans la branche d'industrie (pourcentage approximatif de personnes de plus de 60 ans et de personnes de plus de 65 ans) ?

112. Quelle a été l'évolution de ce pourcentage au cours des dix dernières années ?

113. Ce pourcentage tendra-t-il à s'accroître dans les dix années à venir, ou va-t-il au contraire s'amenuiser ?

114. Pour quelles raisons ?

121. Dans quelle mesure le vieillissement individuel des travailleurs exerce-t-il une influence notable sur le rendement, l'absentéisme, le nombre et la gravité des accidents du travail ?

122. A partir de quel âge ?

131. Savez-vous si les salariés poursuivent, dans une proportion notable, leur activité professionnelle après qu'ils aient atteint l'âge minimum leur permettant de faire valoir leur droit à pension et différent ainsi la liquidation de leur retraite ?

132. Le nombre des salariés continuant à travailler alors qu'ils perçoivent une pension de vieillesse, est-il important ?

133. Cette prolongation d'activité s'accompagne-t-elle généralement d'un changement d'emploi ?

134. Quelle est sa durée moyenne ?

135. Connaissez-vous les mobiles qu'invoquent :

— les salariés qui cessent toute activité à l'âge minimum où ils ont atteint un droit à retraite ?

— ceux qui prolongent leur activité au-delà de cet âge ?

II. — Politique d'emploi dans la branche d'industrie

21. Compte tenu, d'une part, du marché du travail dans la profession et de ses perspectives et, d'autre part, du niveau actuel des retraites, est-il souhaitable d'inciter les personnes âgées à :

211. Cesser toute activité dès qu'elles ont atteint l'âge d'ouverture du droit à la retraite ?

212. Conserver leur activité professionnelle aussi longtemps qu'elles peuvent le faire ?

— Existe-t-il dans la branche professionnelle des obstacles au maintien en fonction des personnes âgées de plus de 50 ans ou à leur recrutement ?

222. Ces obstacles sont-ils insurmontables ? Pourquoi ?

23. L'âge modifie de façon insensible et continue les aptitudes de l'homme, lui permettant souvent d'assumer, grâce à l'expérience acquise, de nouvelles responsabilités, l'amenant aussi dans certains cas à abandonner une activité à laquelle il n'est plus adapté.

231. En vue de maintenir l'adaptation constante de l'homme à son emploi et de faciliter les transferts qu'exige cette adaptation, pensez-vous qu'il soit possible de dresser dans chaque branche d'activité un inventaire des types d'emplois adaptés aux conditions particulières de l'activité des personnes âgées et des types d'emplois qu'elles ne peuvent tenir dans des conditions satisfaisantes

232. Y a-t-il lieu de réserver par priorité les emplois du premier type aux personnes âgées et corrélativement de les exclure des emplois du second type ?

233. Quelles sont les mesures qui devraient être prises pour qu'un tel transfert puisse être réalisé sans diminution du niveau de vie des personnes qui en sont l'objet ?

234. Lorsqu'il est impossible de donner au salarié âgé un autre poste de travail dans la même entreprise sans lui infliger un déclassement professionnel, par quelles mesures pourrait-on assurer un nouvel emploi (éventuellement après réadaptation professionnelle) dans une autre entreprise ?

— Envisagez-vous la création dans un cadre professionnel ou interprofessionnel, d'un organisme chargé d'assurer ce transfert ou préférez-vous que ce transfert soit assuré par un organisme public à créer ?

235. Certaines personnes âgées de plus de 50 ans qui quittent leur emploi pour une cause quelconque, étrangère à leur âge, éprouvent des difficultés pour trouver une nouvelle situation de même niveau que celle qu'elles ont abandonnée.

Par quelles mesures vous paraît-il possible de les aider ?

24. Un contrôle médical des salariés, sur le lieu même de leur travail, peut déceler à temps les insuffisances physiques ou intellectuelles liées au vieillissement et éviter, grâce au transfert de l'intéressé dans un autre poste de travail, que ces insuffisances se manifestent par un accident ou une maladie graves.

241. Une telle surveillance médicale vous semble-t-elle actuellement assurée dans des conditions satisfaisantes ou convient-il d'en renforcer l'efficacité ?

242. Est-il souhaitable de s'orienter vers la prévention systématique des conséquences du vieillissement au regard de l'emploi ?

243. Quelles sont les mesures qu'il vous paraît utile de prendre dans ce domaine ?

25. La profession pratique-t-elle, de façon délibérée ou en fait, une politique de l'emploi en fonction de l'âge, telle que mise à la retraite systématique à un certain âge, reclassement dans des postes adaptés aux possibilités du salarié ?

251. Dans l'affirmative :

2511. Selon quelles modalités cette politique est-elle mise en œuvre ?

L'ancienneté joue-t-elle un rôle dans cette matière ?

2512. Cette politique porte-t-elle sur des effectifs importants et donne-t-elle de bons résultats, ou est-il nécessaire de la modifier ?

252. Dans la négative :

2521. Est-il souhaitable et possible de mettre en œuvre une politique de cet ordre ?

2522. Quels devraient être les buts à rechercher et les moyens qui devraient être employés pour les atteindre ?

III. — Politique générale de la vieillesse

Quelles sont les mesures essentielles qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique de la vieillesse en France ?

QUESTIONNAIRE B (Artisanat).

I. — Situation des artisans agés

11. Les personnes âgées représentent-elles une fraction importante du nombre des artisans en exercice ? (pourcentages approximatifs d'artisans de plus de 60 ans et de plus de 65 ans) :

— Quelle a été l'évolution de ce pourcentage au cours des dix dernières années ?

— Ce pourcentage tendra-t-il à s'accroître dans les dix années à venir ou va-t-il s'amenuiser ? Pour quelles raisons ?

12. Dans quelles mesures le vieillissement individuel exerce-t-il une influence notable sur la qualité du travail, le rendement, le nombre et la gravité des accidents du travail ?

— A partir de quel âge ?

13. Savez-vous quels sont les mobiles qui conduisent en général les artisans à cesser définitivement leur activité ?

— Les personnes âgées de plus de 65 ans représentent-elles une proportion notable des artisans ?

— Quels sont les mobiles qui les amènent à maintenir leur activité au-delà de 65 ans ?

14. Le maintien en fonction des personnes âgées fait-il obstacle :

1° A l'exercice des professions artisanales par les jeunes ?

2° A l'installation des jeunes en tant qu'artisans indépendants ?

II. — Politique d'emploi dans l'artisanat

21. Compte tenu d'une part des perspectives d'avenir des diverses branches de l'artisanat, d'autre part du niveau actuel des pensions, est-il souhaitable d'inciter les artisans à cesser leur activité lorsqu'ils ont atteint 65 ans ou faut-il au contraire les inciter à prolonger leur activité professionnelle aussi longtemps qu'ils peuvent le faire ?

22. Est-il possible et souhaitable de mettre en œuvre une politique de l'emploi des artisans en fonction de l'âge ?

— Quels devraient être les buts et les moyens de cette politique ?

III. — Retraites

31. Estimez-vous que l'existence d'un régime de retraite spécial aux artisans soit justifiée ?

— Pour quelles raisons ?

32. Quelles vous paraissent être les principales lacunes du régime des retraites de vieillesse actuellement applicable aux artisans ?

— Quelles sont les solutions qui vous paraissent être de nature à combler ces lacunes et selon quelles modalités (financières notamment) ces solutions devraient-elles être mises en œuvre ?

IV. — Politique générale de la vieillesse

Quelles sont les mesures essentielles qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique de la vieillesse en France ?

QUESTIONNAIRE C (Agriculture).

I. — Emploi

11. *Exploitants agricoles.*

111. Vers quel âge en moyenne, les chefs d'exploitations cessent-ils de diriger une exploitation agricole ?

— Quels sont les motifs les plus généralement invoqués à ce moment par les intéressés ?

112. A partir de quel moment l'âge du chef d'exploitation vous paraît-il avoir des incidences fâcheuses sur la bonne marche de l'exploitation, notamment au regard des techniques agricoles modernes ?

1121. Compte tenu des perspectives d'évolution des techniques, pensez-vous que l'âge auquel le chef d'exploitation devrait normalement se retirer, s'éloignera ou qu'au contraire il se rapprochera ?

1122. Est-il possible de supprimer ou tout au moins de limiter les effets de l'âge sur les aptitudes du chef d'exploitation ?

113. Compte tenu d'une part de la situation agricole et de ses perspectives pour les dix années à venir, et d'autre part du niveau actuel des retraites, vous paraît-il souhaitable d'inciter les exploitants à cesser leur activité lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ils peuvent prétendre à une retraite, ou convient-il au contraire de les engager à maintenir leur activité aussi longtemps que possible ?

— Quels devraient être les moyens mis en œuvre pour atteindre l'un de ces buts ?

114. Ce maintien en fonction des agriculteurs âgés fait-il obstacle :

1° A l'exercice d'un profession agricole salariée par les jeunes ?

2° A leur installation comme exploitants indépendants ?

12. *Salariés agricoles.*

121. Les personnes âgées représentent-elles une fraction importante de l'effectif des salariés agricoles ? (pourcentage approximatif de personnes de plus de 60 ans et de personnes de plus de 65 ans).

— Quelle a été l'évolution de ce pourcentage au cours des dix dernières années ?

— Ce pourcentage tendra-t-il à s'accroître dans les dix années à venir, ou va-t-il au contraire s'amenuiser ?

— Pour quelles raisons ?

122. Dans quelle mesure le vieillissement individuel des salariés agricoles exerce-t-il une influence notable sur le rendement, l'absentéisme, le nombre et la gravité des accidents du travail ?

— A partir de quel âge ?

— Quelles sont les mesures qui pourraient être prises pour remédier à cet inconvénient ?

123. Dans quelle proportion les salariés poursuivent-ils leur activité professionnelle après qu'ils ont atteint l'âge minimum leur permettant de faire valoir leurs droits à pension ?

— Quelle est la durée moyenne de cette prolongation d'activité ?

124. Quels sont les mobiles généralement invoqués :

1° Par les salariés qui cessent toute activité ?

2° Par ceux qui prolongent leur activité au-delà de l'âge de la mise à la retraite ?

125. Compte tenu, d'une part, du marché du travail dans la profession et de ses perspectives, et d'autre part, du niveau actuel des retraites, est-il souhaitable d'inciter les salariés agricoles âgés à :

1° Cesser toute activité dès qu'ils ont atteint l'âge d'ouverture du droit à la retraite ;

2° Conserver leur activité professionnelle rémunérée aussi longtemps qu'ils peuvent le faire ?

126. Les salariés agricoles âgés de plus de 50 ans rencontrent-ils des difficultés à trouver un nouvel emploi chez un autre exploitant ?

— Quelle est l'origine de ces difficultés ?

— Comment pourrait-on les surmonter ?

127. L'emploi des femmes âgées dans l'agriculture, vous paraît-il poser des problèmes particuliers ?

S'il en est ainsi, quelles mesures devraient être prises pour résoudre ces problèmes ?

II. — Retraites

21. L'âge d'ouverture du droit à la retraite varie dans une proportion importante d'un régime à l'autre, parfois en fonction de la nature des tâches accomplies, parfois sans motif rationnel.

211. Ne conviendrait-il pas, sinon certes d'unifier les règles qui doivent être adaptées aux divers types d'activité, du moins de les harmoniser?

212. De quels principes une telle réforme devrait-elle s'inspirer ?

22. L'admission au bénéfice d'une pension entraîne ou non, suivant les régimes, l'impossibilité de continuer soit une activité professionnelle quelconque, soit certaines activités. La pension peut ou non se cumuler avec d'autres ressources d'une activité professionnelle (soit l'activité ancienne, soit une activité nouvelle), de l'épargne ou de toute autre ressource.

221. De telles restrictions au maintien d'une d'activité professionnelle vous paraissent-elles justifiées ?

222. Est-il, en tout état de cause, souhaitable d'unifier les règles de cumul de la pension avec les ressources de diverses origines ?

223. Dans l'affirmative, de quels principes doit-on s'inspirer ?

23. Pendant vingt ans au moins, et surtout si l'on tient compte de la prolongation de la scolarité, le nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite, dans les conditions juridiques actuelles, va augmenter plus que le nombre des travailleurs en activité (1).

(1) Selon les règles actuelles de l'activité par âge (mais avec prolongation de la scolarité) la population active va, de 1960 à 1976 passer de 19.712.000 à 21.191.000 et la population inactive de 25.643.000 à 28.540.000. Le nombre des inactifs pur 100 actifs passera donc de 130 à 135. Cette évolution purement démographique ne tient pas compte de l'application progressive du régime des retraites, notamment dans l'agriculture.

Cette évolution est heureuse, mais pose néanmoins des difficultés financières et suggère, par suite, des choix. Trois solutions sont possibles :

231. L'équilibre financier peut être établi par une aide extérieure, en particulier budgétaire. Etes-vous en faveur d'une telle solution ?

232. La proportion des retraités et des actifs peut être maintenue par un relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite ou, d'une façon générale, du relèvement de l'âge de retraite effectif.

A titre d'information, en 1980, il faudrait un relèvement de dix-huit mois pour maintenir les proportions de 1960. Ce chiffre serait même plus élevé en 1976.

1° Cette évolution vous paraît-elle possible ?

2° Dans quelles conditions ?

233. Si aucune des deux solutions précédentes ne prévaut, les caisses devront faire face par leurs propres moyens à l'accroissement relatif des parties prenantes. Mais ici encore un choix se présente :

1° Estimez-vous que le pourcentage des cotisations par rapport aux salaires doit être maintenu ? Cette mesure entraînerait une dégradation progressive de la retraite par rapport au salaire ;

2° Ou bien estimez-vous que la retraite doit toujours être une fraction déterminée du salaire et suivre automatiquement les augmentations de ce dernier ? Cette mesure entraînerait un relèvement progressif des cotisations.

24. La législation française comporte de multiples régimes de retraites.

241. En vue d'assurer une base stable aux pensions et allocations servies à l'ensemble des personnes âgées, êtes-vous favorable à l'institution d'un régime national des pensions bénéficiant à tous les intéressés sans distinction, auquel s'ajouteraient des régimes complémentaires adaptés au caractère propre de chaque branche d'activité et assurant le maintien des avantages propres aux ressortissants des différents régimes actuels ?

242. Dans le cas où un tel système serait retenu, faudrait-il financer le régime national par des cotisations ou faudrait-il le financer par l'impôt, seuls les régimes complémentaires étant financés par cotisations ?

243. Au cas où les régimes particuliers de retraite actuellement existants seraient maintenus sans être modifiés :

1° Serait-il opportun, dans le but d'améliorer leurs assises financières, de prescrire ou d'encourager leur compensation ?

2° Cette compensation devrait-elle être réalisée sur le plan national, ou seulement sur un plan interprofessionnel ?

25. Les retraités âgés de 75 ans et plus ont en général besoin d'une aide supplémentaire :

1° Etes-vous partisan de relever le montant de leur retraite ou estimez-vous qu'il est préférable de leur apporter une aide sociale directe ?

2° Dans la première hypothèse, dans quelle proportion la retraite devrait-elle être relevée ?

— Comment ce relèvement du montant de la retraite devra-t-il être financé ?

3° Dans la seconde hypothèse, sous quelle forme et selon quelles modalités cette aide directe doit-elle être apportée ?

26. Indépendamment des solutions suggérées ci-dessus, estimez-vous nécessaire :

261. D'unifier les plafonds de ressources, ci-dessous indiqués, pour l'obtention des allocations d'aide sociale à :

864 NF pour les personnes âgées ;

1.352 NF pour la carte sociale d'économiquement faible ;

1.352 NF pour les grands infirmes ;

1.440 NF pour l'allocation compensatrice des augmentations de loyers.

262. De relever, en conséquence, le taux de l'allocation aux personnes âgées ?

263. Ceci étant, convient-il de maintenir la nécessité pour l'intéressé de faire une demande au titre de l'aide sociale, ou vous paraît-il préférable de faire liquider et payer l'allocation par l'organisme liquidateur de l'avantage de vieillesse principal ?

III. — Action sociale

31. *Coordination de l'action sociale.*

311. Estimez-vous souhaitable de mieux coordonner l'action sociale en faveur des personnes âgées ?

312. De quels principes cette coordination devrait-elle s'inspirer ?

313. Dans quel cadre géographique doit-elle s'exercer ?

— A qui doit-elle être confiée ?

32. *Logement.*

321. Le logement des personnes âgées est réalisé de trois manières : logement individuel, logement au sein d'une famille, hébergement dans une institution :

1° Quelles sont les mesures qui doivent être prises pour encourager la forme de logement que vous estimez la meilleure ?

2° Quelle est de ces trois formes de logement, celle qui vous paraît préférable ?

322. Dans le cadre de la politique générale du logement, quelles sont les mesures qui doivent être prises en faveur des personnes âgées, notamment dans les domaines :

— des normes de construction ;
— de la localisation des logements et des services collectifs ;
— des échanges de logement ;
— de l'aide financière au logement ?

323. Les salariés agricoles et parfois même les exploitants (fermiers, métayers) doivent souvent quitter leur logement lorsqu'ils cessent de travailler.

— Par quelles mesures serait-il possible de remédier aux difficultés qu'ils éprouvent alors pour se reloger dans des conditions satisfaisantes eu égard à leurs revenus ?

33. *Aide à domicile.*

De nombreuses personnes âgées, en particulier celles qui vivent isolées, ont besoin d'une aide à domicile, notamment dans les domaines de la surveillance médicale, de soins en cas de maladie ne nécessitant pas l'hospitalisation, des conseils, de l'aide ménagère.

331. Par quelles mesures vous paraît-il possible d'assurer de façon régulière un tel ensemble de prestations ?

332. De nombreuses institutions privées assurent l'aide à domicile aux personnes âgées ;

1° Convient-il de renforcer les moyens dont elles disposent et de coordonner leur action, ou faut-il, tout en maintenant et même renforçant cette forme d'aide, créer un véritable service public d'aide à domicile ?

2° Dans cette dernière hypothèse :

— Comment ce service devrait-il être organisé ? (collectivité territoriale en particulier) ;

— Faudrait-il prévoir le recrutement d'un personnel adapté à cette tâche ?

— Comment cette aide devrait-elle être financée ?

34. *Placement.*

341. De quels principes devraient s'inspirer l'organisation et le fonctionnement des maisons de retraite, privées ou publiques, en vue d'assurer, dans des conditions qui sauvegardent la personnalité de ceux qui y sont admis, un service complet de surveillance et de soins des pensionnaires ?

342. La participation financière des collectivités aux dépenses occasionnées par l'admission dans une maison de retraite doit-elle être :

— réservée aux personnes dont l'état physique et mental ne permet plus qu'elles conservent une existence indépendante grâce à l'aide à domicile ?

— ou cette aide doit-elle être liée aux ressources de l'intéressé ?

IV. — Politique générale de la vieillesse

— Quelles mesures, adaptées aux problèmes particuliers se posant en milieu rural, vous paraissent devoir être prises ?

— Quelles suggestions avez-vous à présenter à cet égard ?

QUESTIONNAIRE D (Professions libérales).

I. — Emploi

11. Dans quelles mesures l'âge constitue-t-il un obstacle à l'exercice normal de la profession ?

— quelles sont les mesures qui pourraient être prises en vue de supprimer cet obstacle ?

12. Le maintien des personnes âgées fait-il obstacle à l'installation des jeunes ?

13. Compte tenu des nécessités propres à la profession et du niveau actuel des retraites, est-il souhaitable d'inciter les personnes âgées à cesser toute activité dès quelles ont atteint l'âge de la retraite, ou faut-il au contraire les encourager à conserver leur activité professionnelle aussi longtemps qu'elles peuvent le faire ?

II. — Pensions

21. Estimez-vous que l'existence de régimes de retraites propres aux professions libérales, soit justifiée ?

— pour quelles raisons ?

22. Quelles vous paraissent être les principales lacunes du régime des retraites de vieillesse des membres de votre profession ?

— comment peut-on remédier à ces lacunes ?

23. En vue d'assurer une base stable aux pensions et allocations servies à l'ensemble des personnes âgées, n'y aurait-il pas lieu d'instituer un régime national de pensions bénéficiant à tous les intéressés sans distinction, auquel s'ajouteraient des régimes complémentaires ?

Dans l'affirmative, comment ce régime général devrait-il être financé et comment les régimes particuliers aux professions libérales devraient-ils être transformés ?

Dans la négative,

a) Quelles sont les raisons de votre opposition ?

b) Quelles sont les mesures qui vous paraissent être propres à améliorer les régimes actuels de retraites des professions libérales ?

III. — Politique générale de la vieillesse

— Quelles sont les mesures particulières adaptées aux professions libérales qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique générale de la vieillesse en France ?

— Quelles suggestions avez-vous à présenter à cet égard ?

QUESTIONNAIRE E

I. — Emploi

11. L'âge modifie de façon insensible et continue les aptitudes de l'homme, lui permettant souvent d'assumer, grâce à l'expérience acquise, de nouvelles responsabilités, l'amenant aussi dans certains cas à abandonner une activité à laquelle il n'est plus adapté.

111. En vue de maintenir l'adaptation constante de l'homme à son emploi et de faciliter les transferts qu'exige cette adaptation, pensez-vous qu'il soit possible de dresser dans chaque branche d'activité un inventaire des types d'emplois adaptés aux conditions particulières de l'activité des personnes âgées et des types d'emplois qu'elles ne peuvent tenir dans des conditions satisfaisantes ?

112. Y a-t-il lieu de réserver par priorité les emplois du premier type aux personnes âgées et corrélativement de les exclure des emplois du second type ?

113. Quelles sont les mesures qui devraient être prises pour qu'un tel transfert puisse être réalisé sans diminution du niveau de vie des personnes qui en sont l'objet ?

114. Lorsqu'il est impossible de donner au salarié âgé un autre poste de travail dans la même entreprise sans lui infliger un déclassement professionnel, par quelles mesures pourrait-on assurer un nouvel emploi (éventuellement après réadaptation professionnelle) dans une autre entreprise ?

Envisagez-vous la création dans un cadre professionnel ou interprofessionnel, d'un organisme chargé d'assurer ce transfert ou préférez-vous que ce transfert soit assuré par un organisme public à créer ?

115. Certaines personnes âgées de plus de 50 ans qui quittent leur emploi pour une cause quelconque, étrangère à leur âge, éprouvent des difficultés pour trouver une nouvelle situation de même niveau que celle qu'elles ont abandonnée.

Par quelles mesures vous paraît-il possible de les aider ?

12. Un contrôle médical des salariés, sur le lieu même de leur travail, peut déceler à temps les insuffisances physiques ou intellectuelles liées au vieillissement et éviter, grâce au transfert de l'intéressé dans un autre poste de travail, que ces insuffisances se manifestent par un accident ou une maladie graves.

121. Une telle surveillance médicale vous semble-t-elle actuellement assurée dans des conditions satisfaisantes ou convient-il d'en renforcer l'efficacité ?

122. Est-il souhaitable de s'orienter vers la prévention systématique des conséquences du vieillissement au regard de l'emploi ?

123. Quelles sont les mesures qu'il vous paraît utile de prendre dans ce domaine ?

13. Certaines personnes âgées pouvant prétendre à une retraite désirent conserver un emploi rémunéré.

131. Compte tenu d'une part des perspectives de développement de l'emploi et d'autre part, de la nécessité de sauvegarder les chances d'accès au travail et la promotion des jeunes, estimez-vous qu'il est souhaitable de les encourager dans cette voie ?

132. Vous paraît-il même utile de les inciter à conserver un emploi ?

133. Dans cette hypothèse, quelles sont les mesures qui devraient être prises ?

Vous semble-t-il notamment possible :

1° D'adapter certaines techniques de production aux nécessités de l'emploi des travailleurs âgés ?

2° D'aménager certains emplois à mi-temps ?

14. L'emploi des femmes âgées vous paraît-il poser des problèmes particuliers ?

S'il en est ainsi, quelles mesures devraient être prises pour résoudre ces problèmes ?

II. — Retraite

21. L'âge d'ouverture du droit à la retraite varie dans une proportion importante d'un régime à l'autre, parfois en fonction de la nature des tâches accomplies, parfois sans motif rationnel.

211. Ne convient-il pas, sinon certes d'unifier les règles qui doivent être adaptées aux divers types d'activité, du moins de les harmoniser ?

212. De quels principes une telle réforme devrait-elle s'inspirer ?

22. L'admission au bénéfice d'une pension entraîne ou non, suivant les régimes, l'impossibilité de continuer soit une activité professionnelle quelconque, soit certaines activités. La pension peut ou non se cumuler avec d'autres ressources d'une activité professionnelle, (soit l'activité ancienne, soit une activité nouvelle), de l'épargne ou de toute autre ressource.

221. De telles restrictions au maintien d'une activité professionnelle vous paraissent-elles justifiées °

222. Est-il, en tout état de cause, souhaitable d'unifier les règles de cumul de la pension avec les ressources de diverses origines ?

223. Dans l'affirmative, de quels principes doit-on s'inspirer ?

23. Pendant vingt ans au moins, et surtout si l'on tient compte de la prolongation de la scolarité, le nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite, dans les conditions juridiques actuelles, va augmenter plus que le nombre des travailleurs en activité (1).

Cette évolution est heureuse, mais pose néanmoins des difficultés financières et suggère, par suite, des choix. Trois solutions sont possibles :

231. L'équilibre financier peut être établi par une aide extérieure, en particulier budgétaire. Etes-vous en faveur d'une telle solution ?

232. La proportion des retraités et des actifs peut être maintenue par un relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite ou, d'une façon plus générale, du relèvement de l'âge de retraite effectif.

A titre d'information, en 1980, il faudrait un relèvement de 18 mois pour maintenir les proportions de 1960. Ce chiffre serait même plus élevé en 1976.

1° Cette évolution vous paraît-elle possible ?

2° Dans quelles conditions ?

233. Si aucune des deux solutions précédentes ne prévaut, les caisses devront faire face par leurs propres moyens à l'accroissement relatif des parties prenantes. Mais ici encore un choix se présente :

1° Estimez-vous que le pourcentage des cotisations par rapport aux salaires doit être maintenu ? Cette mesure entraînerait une dégradation progressive de la retraite par rapport au salaire ;

2° Ou bien estimez-vous que la retraite doit toujours être une fraction déterminée du salaire et suivre automatiquement les augmentations de ce dernier ? Cette mesure entraînerait un relèvement progressif des cotisations.

24. La législation française comporte de multiples régimes de retraites.

241. En vue d'assurer une base stable aux pensions et allocations servies à l'ensemble des personnes âgées, êtes-vous favorable à l'institution d'un régime national des pensions bénéficiant à tous les intéressés sans distinction, auquel s'ajouteraient des régimes complémentaires adaptés au caractère propre de chaque branche d'activité et assurant le maintien des avantages propres aux ressortissants des différents régimes actuels ?

242. Dans le cas où un tel système serait retenu, faudrait-il financer le régime national par des cotisations ou faudrait-il le financer par l'impôt, seuls les régimes complémentaires étant financés par cotisations ?

243. Au cas où les régimes particuliers de retraite actuellement existants seraient maintenus sans être modifiés :

1° Serait-il opportun, dans le but d'améliorer leurs assises financières, de prescrire ou d'encourager leur compensation ?

2° Cette compensation devrait-elle être réalisée sur le plan national, ou seulement sur un plan interprofessionnel ?

25. Les retraités âgés de 75 ans et plus ont en général besoin d'une aide supplémentaire :

1° Etes-vous partisan de relever le montant de leur retraite ou estimez-vous qu'il est préférable de leur apporter une aide sociale directe ?

---

(1) Voir renvoi page 287.

2° Dans la première hypothèse, dans quelle proportion la retraite devrait-elle être relevée ?

Comment ce relèvement du montant de la retraite devra-t-il être financé ?

3° Dans la seconde hypothèse, sous quelle forme et selon quelles modalités cette aide directe doit-elle être apportée ?

26. Indépendamment des solutions suggérées ci-dessus, estimez-vous nécessaire :

261. D'unifier les plafonds de ressources, ci-dessous indiqués, pour l'obtention des allocations d'aide sociale :

864 NF pour le personnes âgées ;
1.352 NF pour la carte sociale d'économiquement faible ;
1.352 NF pour les grands infirmes ;
1.440 NF pour l'allocation compensatrice des augmentations de loyer.

262. De relever en conséquence, le taux de l'allocation aux personnes âgées ?

263. Ceci étant, convient-il de maintenir la nécessité pour l'intéressé de faire une demande au titre de l'aide sociale, ou vous paraît-il préférable de faire liquider et payer l'allocation par l'organisme liquidateur de l'avantage de vieillesse principal ?

III. — Action sociale

31. *Coordination de l'action sociale.*

311. Estimez-vous souhaitable de mieux coordonner l'action sociale en faveur des personnes âgées ?

312. De quels principes cette coordination devrait-elle s'inspirer ?

313. Dans quel cadre géographique doit-elle s'exercer - A qui doit-elle être confiée ?

32. *Logement.*

321. Le logement des personnes âgées est réalisé de trois manières : logement individuel, logement au sein d'une famille, hébergement dans une institution :

1° Quelle est de ces trois formes de logement, celle qui vous paraît préférable ?

2° Quelles sont les mesures qui doivent être prises pour encourager la forme de logement que vous estimez la meilleure ?

322. Dans le cadre de la politique générale du logement, quelles sont les mesures qui doivent être prises en faveur des personnes âgées, notamment dans les domaines :

— des normes de construction ;
— de la localisation des logements et des services collectifs ;
— des échanges de logement ;
— de l'aide financière au logement ?

323. La plupart des salariés logés par leur entreprise doivent quitter leur logement lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite. Par quelles mesures serait-il possible de remédier aux difficultés qu'éprouvent alors les intéressées pour se reloger dans les conditions satisfaisantes eu égard de leurs revenus ?

33. *Aide à domicile.*

De nombreuses personnes âgées, en particulier celles qui vivent isolées, ont besoin d'une aide à domicile, notamment dans les domaines de la surveillance médicale, de soins en cas de maladie ne nécessitant pas l'hospitalisation, des conseils, de l'aide ménagère.

331. Par quelles mesures vous paraît-il possible d'assurer de façon régulière un tel ensemble de prestations ?

332. De nombreuses institutions privées assurent l'aide à domicile aux personnes âgées ;

1° Convient-il de renforcer les moyens dont elles disposent et de coordonner leur action, ou faut-il, tout en maintenant et même en renforçant cette forme d'aide, créer un véritable service public d'aide à domicile ?

2° Dans cette dernière hypothèse :

— comment ce service devrait-il être organisé ? (collectivité territoriale en particulier) ;
— faudrait-il prévoir le recrutement d'un personnel adapté à cette tâche ?
— comment cette aide devrait-elle être financée ?

34. *Placement.*

341. De quels principes devraient s'inspirer l'organisation et le fonctionnement des maisons de retraite, privées ou publiques, en vue d'assurer, dans des conditions qui sauvegardent la personnalité de ceux qui y sont admis, un service complet de surveillance et de soins des pensionnaires ?

342. La participation financière des collectivités aux dépenses occasionnées par l'admission dans une maison de retraite doit-elle être :

— réservée aux personnes dont l'état physique et mental ne permet plus qu'elles conservent une existence indépendante grâce à l'aide à domicile ?
— ou cette aide doit-elle être liée aux ressources de l'intéressé ?

IV. — Politique générale de la vieillesse

Quelles sont les mesures essentielles qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique de la vieillesse en France ?

Quelles suggestions avez-vous à présenter en ce domaine ?

QUESTIONNAIRE F

Le questionnaire F est identique au questionnaire E précédent. Il comporte simplement les questions supplémentaires suivantes insérées à la suite de la rubrique 26 :

27. Retraite des employeurs :

271. Quelles vous paraissent être les principales lacunes du régime des retraites vieillesse actuellement applicables aux employeurs ?

272. Quelles sont les solutions qui vous paraissent être de nature à combler ces lacunes, et selon quelles modalités (financières notamment) ces solutions devraient-elles être mises en œuvre ?

QUESTIONNAIRE G 1

1. — Emploi

11. L'âge modifie de façon insensible et continue les aptitudes de l'homme, lui permettant souvent d'assumer, grâce à l'expérience acquise, de nouvelles responsabilités, l'amenant aussi dans certains cas à abandonner une activité à laquelle il n'est plus adapté.

111. En vue de maintenir l'adaptation constante de l'homme à son emploi et de faciliter les transferts qu'exige cette adaptation, pensez-vous qu'il soit possible de dresser dans chaque branche d'activité un inventaire des types d'emplois adaptés aux conditions particulières de l'activité des personnes âgées et des types d'emplois qu'elles ne peuvent tenir dans des conditions satisfaisantes ?

112. Y a-t-il lieu de réserver par priorité les emplois du premier type aux personnes âgées et corrélativement de les exclure des emplois du second type ?

113. Quelles sont les mesures qui devraient être prises pour qu'un tel transfert puisse être réalisé sans diminution du niveau de vie des personnes qui en sont l'objet ?

114. Lorsqu'il est impossible de donner au salarié âgé un autre poste de travail dans la même entreprise sans lui infliger un déclassement professionnel, par quelles mesures pourrait-on assurer un nouvel emploi (éventuellement après réadaptation professionnelle) dans une autre entreprise ?

Envisagez-vous la création dans un cadre professionnel ou interprofessionnel, d'un organisme chargé d'assurer ce transfert ou préférez-vous que ce transfert soit assuré par un organisme public à créer ?

115. Certaines personnes âgées de plus de 50 ans qui quittent leur emploi pour une cause quelconque, étrangère à leur âge, éprouvent des difficultés pour trouver une nouvelle situation de même niveau que celle qu'elles ont abandonnée.

Par quelles mesures vous paraît-il possible de les aider ?

12. Un contrôle médical des salariés, sur le lieu même de leur travail, peut déceler à temps les insuffisances physiques ou intellectuelles liées au vieillissement et éviter, grâce au transfert de l'intéressé dans un autre poste de travail, que ces insuffisances se manifestent par un accident ou une maladie graves.

121. Une telle surveillance médicale vous semble-t-elle actuellement assurée dans des conditions satisfaisantes ou convient-il d'en renforcer l'efficacité ?

122. Est-il souhaitable de s'orienter vers la prévention systématique des conséquences du vieillissement au regard de l'emploi ?

123. Quelles sont les mesures qu'il vous paraît utile de prendre dans ce domaine ?

13. Certaines personnes âgées pouvant prétendre à une retraite, désirent conserver un emploi rémunéré.

131. Compte tenu d'une part des perspectives de développement de l'emploi, et d'autre part, de la nécessité de sauvegarder les chances d'accès au travail et la promotion des jeunes, estimez-vous qu'il est souhaitable de les encourager dans cette voie ?

132. Vous paraît-il même utile de les inciter à conserver un emploi ?

133. Dans cette hypothèse, quelles sont les mesures qui devraient être prises ?

Vous semble-t-il notamment possible :

1° D'adapter certaines techniques de production aux nécessités de l'emploi des travailleurs âgés ?

2° D'aménager certains emplois à mi-temps ?

14. L'emploi des femmes âgées vous paraît-il poser des problèmes particuliers ?

S'il en est ainsi, quelles mesures devraient être prises pour résoudre ces problèmes ?

II. — Politique générale de la vieillesse

Quelles sont les mesures essentielles qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique de la vieillesse en France ?

Quelles suggestions avez-vous à présenter en ce domaine ?

QUESTIONNAIRE G 2

I. — Retraite

11. L'âge d'ouverture du droit à la retraite varie dans une proportion importante d'un régime à l'autre, parfois en fonction de la nature des tâches accomplies, parfois sans motif rationnel.

111. Ne conviendrait-il pas, sinon certes d'unifier les règles qui doivent être adaptées aux divers types d'activité, du moins de les harmoniser ?

112. De quels principes une telle réforme devrait-elle s'inspirer ?

12. L'admission au bénéfice d'une pension entraîne ou non, suivant les régimes, l'impossibilité de continuer soit une activité professionnelle quelconque, soit certaines activités. La pension peut ou non se cumuler avec d'autres resssources d'une activité professionnelle (soit l'activité ancienne, soit une activité nouvelle), de l'épargne ou de toute autre ressource.

121. De telles restrictions au maintien d'une activité professionnelle vous paraissent-elles justifiées ?

122. Est-il, en tout état de cause, souhaitable d'unifier les règles de cumul de la pension avec les ressources de diverses origines ?

123. Dans l'affirmative, de quels principes doit-on s'inspirer ?

13. Pendant vingt ans au moins, et surtout si l'on tient compte de la prolongation de la scolarité, le nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite, dans les conditions juridiques actuelles, va augmenter plus que le nombre des travailleurs en activité (1).

Cette évolution est heureuse, mais pose néanmoins des difficultés financières et suggère, par suite, des choix. Trois solutions sont possibles :

131. L'équilibre financier peut être établi par une aide extérieure, en particulier budgétaire. Etes-vous en faveur d'une telle solution ?

132. La proportion des retraités et des actifs peut être maintenue par un relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite ou, d'une façon plus générale, du relèvement de l'âge de retraite effectif.

A titre d'information, en 1980, il faudrait un relèvement de 18 mois pour maintenir les proportions de 1960. Ce chiffre serait même plus élevé en 1976.

1° Cette évolution vous paraît-elle possible ?
2° Dans quelles conditions ?

(1) Voir renvoi page 287.

133. Si aucune des deux solutions précédentes ne prévaut, les caisses devront faire face par leurs propres moyens à l'accroissement relatif des parties prenantes. Mais ici encore un choix se présente :

1° Estimez-vous que le pourcentage des cotisations par rapport aux salaires doit être maintenu ? Cette mesure entraînerait une dégradation progressive de la retraite par rapport au salaire.

2° Ou bien estimez-vous que la retraite doit toujours être une fraction déterminée du salaire et suivre automatiquement les augmentations de ce dernier ? Cette mesure entraînerait un relèvement progressif des cotisations.

14. La législation française comporte de multiples régimes de retraites.

141. En vue d'assurer une base stable aux pensions et allocations servies à l'ensemble des personnes âgées, êtes-vous favorable à l'institution d'un régime national des pensions bénéficiant à tous les intéressés sans distinction, auquel s'ajouteraient des régimes complémentaires adaptés au caractère propre de chaque branche d'activité et assurant le maintien des avantages propres aux ressortissants des différents régimes actuels ?

142. Dans le cas où un tel système serait retenu, faudrait-il financer le régime national par des cotisations ou faudrait-il le financer par l'impôt, seuls les régimes complémentaires étant financés par cotisations ?

143. Au cas où les régimes particuliers de retraite actuellement existants seraient maintenus sans être modifiés :

1° Serait-il opportun, dans le but d'améliorer leurs assises financières, de prescrire ou d'encourager leur compensation ?

2° Cette compensation devrait-elle être réalisée sur le plan national, ou seulement sur un plan interprofessionnel ?

15. Les retraités âgés de plus de 75 ans et plus ont en général besoin d'une aide supplémentaire :

1° Etes-vous partisan de relever le montant de leur retraite ou estimez-vous qu'il est préférable de leur apporter une aide sociale directe ?

2° Dans la première hypothèse, dans quelle proportion la retraite devrait-elle être relevée ?

Comment ce relèvement du montant de la retraite devra-t-il être financé ?

3° Dans la seconde hypothèse, sous quelle forme et selon quelles modalités cette aide directe doit-elle être apportée ?

16. Indépendamment des solutions suggérées ci-dessus, estimez-vous nécessaire :

161. D'unifier les plafonds de ressources, ci-dessous indiqués, pour l'obtention des allocations d'aide sociale :

864 NF pour les personnes âgées ;
1.352 NF pour la carte sociale d'économiquement faibles ;
1.352 NF pour les grands infirmes ;
1.440 NF pour l'allocation compensatrice des augmentations de loyer.

162. De relever, en conséquence, le taux de l'allocation aux personnes âgées ?

163. Ceci étant, convient-il de maintenir la nécessité pour l'intéressé de faire une demande au titre de l'aide sociale, ou vous paraît-il préférable de faire liquider et payer l'allocation par l'organisme liquidateur de l'avantage de vieillesse principal ?

II. — Action sociale

21. *Coordination de l'action sociale.*

211. Estimez-vous souhaitable de mieux coordonner l'action sociale en faveur des personnes âgées ?

212. De quels principes cette coordination devrait-elle s'inspirer ?

213. Dans quel cadre géographique doit-elle s'exercer ? A qui doit-elle être confiée ?

22. *Logement.*

221. Le logement des personnes âgées est réalisé de trois manières : logement individuel, logement au soin d'une famille, hébergement dans une institution.

1° Quelle est de ces trois formes de logement, celle qui vous paraît préférable ?

2° Quelles sont les mesures qui doivent être prises pour encourager la forme de logement que vous estimez la meilleure ?

222. Dans le cadre de la politique générale du logement, quelles sont les mesures qui doivent être prises en faveur des personnes âgées, notamment dans les domaines :

— des normes de construction,
— de la localisation des logements et des services collectifs,
— des échanges de logements,
— de l'aide financière au logement ?

223. La plupart des salariés logés par leur entreprise doivent quitter leur logement lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite. Par quelles mesures serait-il possible de remédier aux difficultés qu'éprouvent alors les intéressés pour se reloger dans des conditions satisfaisantes eu égard de leurs revenus ?

23. *Aide à domicile.*

De nombreuses personnes âgées, en particulier celles qui vivent isolées, ont besoin d'une aide à domicile, notamment dans les domaines de la surveillance médicale, de soins en cas de maladie ne nécessitant pas l'hospitalisation, des conseils, de l'aide ménagère.

231. Par quelles mesures vous paraît-il possible d'assurer de façon régulière un tel ensemble de prestations ?

232. De nombreuses institutions privées assurent l'aide à domicile aux personnes âgées :

1° Convient-il de renforcer les moyens dont elles disposent et de coordonner leur action, ou faut-il, tout en maintenant et même en renforçant cette forme d'aide, créer un véritable service public d'aide à domicile ?

2° Dans cette dernière hypothèse :

— Comment ce service devrait-il être organisé ? (collectivité territoriale en particulier).

— Faudrait-il prévoir le recrutement d'un personnel adapté à cette tâche ?

— Comment cette aide devrait-elle être financée ?

24. *Placement.*

241. De quels principes devraient s'inspirer l'organisation et le fonctionnement des maisons de retraite, privées ou publiques, en vue d'assurer, dans des conditions qui sauvegardent la personnalité de ceux qui y sont admis, un service complet de surveillance et de soins des pensionnaires ?

242. La participation financière des collectivités aux dépenses occasionnées par l'admission dans une maison de retraite doit-elle être :

— réservée aux personnes dont l'état physique et mental ne permet plus qu'elles conservent une existence indépendante grâce à l'aide à domicile ?

— ou cette aide doit-elle être liée aux ressources de l'intéressé ?

III. — Politique générale de la vieillesse

Quelles sont les mesures essentielles qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique de la vieillesse en France ? Quelles suggestions avez-vous à présenter en ce domaine ?

QUESTIONNAIRE G 3

Le questionnaire G 3 reprend l'ensemble du questionnaire G 2.

Il comporte simplement *in fine* la question supplémentaire suivante :

IV. — Quelles propositions pouvez-vous présenter en ce qui concerne particulièrement le sort des rentiers viagers de l'Etat ?

QUESTIONNAIRE H

Le questionnaire H reproduit le questionnaire I suivant pour la partie « logement ».

QUESTIONNAIRE I (Aide sociale).

I. — Logement

111. Le logement des personnes âgées est réalisé de trois manières : logement individuel, logement au sein d'une famille, hébergement dans une institution.

1° Quelle est de ces trois formes de logement, celle qui vous paraît préférable ?

2° Quelles sont les mesures qui doivent être prises pour encourager la forme de logement que vous estimez la meilleure ?

112. Dans le cadre de la politique générale du logement, quelles sont les mesures qui doivent être prises en faveur des personnes âgées, notamment dans les domaines :

— des normes de construction ;
— de la localisation des logements et des services collectifs ;
— des échanges de logement ;
— de l'aide financière au logement ?

113. La plupart des salariés logés par leur entreprise doivent quitter leur logement lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite. Par quelles mesures serait-il possible de remédier aux difficultés qu'éprouvent alors les intéressés pour se reloger dans des conditions satisfaisantes eu égard de leurs revenus ?



II. — Aide a domicile

21. *Principe de l'aide à domicile.*

211. L'aide à domicile vous paraît-elle justifiée pour les valides, au point de vue :

a) De l'individu, pour quelles raisons ?
b) Des collectivités publiques, pour quelles raisons ?

Dans l'affirmative, quelles mesures vous paraissent devoir être prises pour l'assurer sur le plan :

— des ressources ;
— du logement ;
— des services d'aide à domicile.

212. Estimez-vous préférable de maintenir la carte sociale d'économiquement faible ou d'accorder aux intéressés des allocations équivalentes aux avantages qu'elle procure ?

213. Pensez-vous que l'octroi d'une allocation aux familles nécessiteuses qui accepteraient de conserver leurs parents serait une disposition favorable aux personnes âgées ?
Economique pour les collectivités ?

214. Estimez-vous opportun de faire une exception aux principes de l'obligation alimentaire en ce qui concerne des assistés placés en établissements dans le cas où :

— le placement est conditionné par l'état de santé ;
— le bénéficiaire ne dispose pas de ressources supérieures à 2.010 NF ;
— et si les enfants ne disposent pas de ressources supérieures à celles fixées par la loi sur le fonds national de solidarité (pour une personne : une fois et demie le S.M.I.G.).

215. En cas de maladie, estimez-vous que des dispositions doivent être prises pour que tous les bénéficiaires de régimes de retraite perçoivent des prestations de maladie ?

22. *Allocations d'aide sociale.*

Estimez-vous nécessaire :

221. D'unifier les plafonds ci-dessous indiqués, de ressources pour l'obtention des allocations d'aide sociale :

864 NF pour les personnes âgées ;
1.352 NF pour la carte sociale d'économiquement faible ;
1.352 NF pour les grands infirmes ;
1.440 NF pour l'allocation compensatrice des augmentations de loyer.

222. De relever, en conséquence, le taux de l'allocation aux personnes âgées.

223. Ceci étant, convient-il, à votre avis, de maintenir la nécessité pour l'intéressé de faire une demande au titre de l'aide sociale, ou de faire liquider et payer l'allocation par l'organisme liquidateur de l'avantage de vieillesse principal ?

III. — Aide ménagère et médico-ménagère

31. *Prise en charge par l'aide sociale.*

311. Les dispositions actuelles du code de la famille (article 160) permettant la prise en charge des services d'aide ménagère dans la limite de l'allocation accordée pour besoin constant d'une tierce personne, vous paraissent-elles satisfai-

santes tant dans leur esprit que dans le cadre financier dans lequel elles peuvent jouer ? (l'appréciation des besoins de la tierce personne étant faite par la commission d'admission à l'aide sociale, le montant de la participation ne pouvant pas dépasser les taux actuels de cette allocation, variable de 384 NF à 600 NF).

312. Dans la négative, dans quelles conditions précises envisageriez-vous des modifications ?

— critères de l'octroi et modalités de contrôle ;

— montant nécessaire compte tenu du prix de revient d'une aide ménagère sur un barème un peu plus élevé que celui de la femme de ménage.

313. Estimez-vous nécessaire de pouvoir étendre de telles dispositions aux malades bénéficiant par ailleurs de soins à domicile ?

32. *Prise en charge par la sécurité sociale.*

En ce qui concerne les retraites de régime général, les caisses d'assurances vieillesse envisagent, au titre de leur action sociale de participer aux dépenses d'aide ménagère.

321. Estimez-vous nécessaire que des dispositions légales interviennent qui rendent, dans des conditions à préciser, cettc intervention obligatoire ?

322. Dans l'affirmative, quelles conditions jugeriez-vous indispensables :

— (liées à la situation sociale — isolé ou non) ;

— (liées à la situation médicale — état physique à préciser) ;

— (liées à la situation financière — un plafond de ressources vous paraît-il opportun ?).

323. L'extension de semblables mesures vous paraît-elle souhaitable dans le cadre des autres législations de retraite ?

33. *Organisation des services.*

331. Le texte actuel du code de la famille et de l'aide sociale ne prévoit la possibilité de la prise en charge que lorsqu'un service d'aide ménagère est organisé dans la commune (la circulaire du 28 février 1959, précise que le bureau d'aide sociale a vocation pour organiser lui-même un service ou pour passer convention avec des organismes privés).

3311. Estimez-vous nécessaire que l'obligation soit faite à toutes les communes d'organiser un tel service, lorsque leurs ressources le permettent ?

3312. Dans cette perspective, n'estimez-vous pas normal que cette obligation incombe au bureau d'aide sociale ?

3313. Si oui, la possibilité de passer convention avec des organismes privés vous semble-t-elle devoir être maintenue ?

332. Si l'on maintient le système de la libre initiative, une coordination est nécessaire. Actuellement, la circulaire du 28 février 1959 la confie au bureau d'aide sociale déjà chargé de la coordination des interventions en faveur des assistés, en vertu de l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale, et l'article 4 du décret du 11 juin 1954. Cette circulaire précise : « si plusieurs organismes sont utilisés dans une mêmc commune, il appartiendra au bureau d'aide sociale d'établir entre eux une liaison indispensable ; de même si plusieurs bureaux d'aide sociale passent une convention avec le même service, une coordination devra être établie entre eux. De toute façon, il conviendra d'éviter au maximum les déplacements onéreux des agents utilisés ».

3321. Ces dispositions vous paraissent-elles suffisantes pour assurer une bonne coordination ?

3322. Si non, quelles sont celles que vous préconisez ?

3323. Estimez-vous seulement suffisant de déterminer les règles strictes d'une coordination et de laisser toute liberté pour les formes que pourront revêtir les initiatives ?

333. Pensez-vous que l'on doive s'orienter vers une étroite réglementation ?

3331. Dans cette éventualité, quels sont les éléments que vous jugeriez indispensable d'imposer :

— polyvalence du service, notamment sous l'angle :

— de son organisation (aide ménagère et aide médicale) ;

— de ses bénéficiaires (personnes âgées, malades, adultes) ;

— de sa circonscription géographique.

3332. Estimez-vous actuellement opportun d'établir un règlement-type d'un tel service ou vous parait-il nécessaire qu'un plus grand nombre d'expériences se réalisent qui permettront de mieux élaborer ces dispositions ?

34. *Personnel.*

341. S'agissant des services ménagers, le recrutement peut se faire parmi des personnes non qualifiées (femmes de ménage) mais qui peuvent recevoir une légère information.

N'estimez-vous pas aussi opportun qu'une vaste campagne nationale soit lancée qui fasse appel d'une part, à des maîtresses de maison qui souhaiteraient un salaire d'appoint, d'autre part, à des bénévoles ?

342. L'intervention des travailleuses familiales est-elle utile dans certains cas ? A votre avis lesquels ? Quels avantages y voyez-vous ?

— d'ordre psychologique et familial ;

— d'ordre technique ;

— d'ordre économique (problème de la polyvalence des services).

IV. — Placement

41. De quels principes devraient s'inspirer l'organisation et le fonctionnement des maisons de retraite, privées ou publiques, en vue d'assurer, dans des conditions qui sauvegardent la personnalité des personnes qui y sont admises, un service complet de surveillance et de soins des pensionnaires ?

42. Les personnes âgées étant sujettes à certaines affections caractérisées, et leur mode de vie ainsi que leur psychologie exigeant une attention particulière, convient-il d'encourager les hôpitaux publics et les établissements privés, à créer des services spécialement adaptés aux personnes âgées ?

43. La participation financière des collectivités aux dépenses occasionnées par l'admission dans une maison de retraite doit-elle être :

— réservée aux personnes dont l'état physique et mental ne permet plus qu'elles conservent une existence indépendante grâce à l'aide à domicile ?

— ou cettc aide doit-elle être liée aux ressources de l'intéressé ?

V. — Hospitalisation

De quels principes conviendrait-il de s'inspirer tant en vue de rendre psychologiquement moins pénible l'hospitalisation des personnes âgées que de réduire leur séjour au minimum indispensable ?

VI. — Politique générale de la vieillesse

Quelles sont les mesures essentielles qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique de la vieillesse en France

QUESTIONNAIRE J

Le questionnaire J est identique au questionnaire K suivant à partir du chapitre II « Retraite » jusqu'au chapitre III, n° 34, « Placement » où se trouve l'additif suivant :

241. De quels principes devraient s'inspirer l'organisation et le fonctionnement des maisons de retraite, privées ou publiques, en vue d'assurer, dans des conditions qui sauvegardent la personnalité de ceux qui y sont admis, un service complet de surveillance et de soins des pensionnaires ?

Et la note ci-après sur la documentation :

17. — *Documentation.* — Les fichiers des organismes de retraite recèlent une documentation très riche qui n'est pas encore exploitée. Pour mieux assurer la politique de la vieillesse, plus spécialement la politique des retraites (effectifs actuels et prévisibles ; évolution des charges ; vieillissement de la population active), seriez-vous disposés à dresser et à tenir à jour les statistiques démographiques essentielles ? Dans l'affirmative il serait souhaitable qu'une liste-type minimale soit adoptée en commun par les divers organismes de retraite pour élargir la portée des renseignements ainsi recueillis. Quelle est votre opinion sur ce point ?

QUESTIONNAIRE K

I. — Emploi

11. Certaines personnes âgées pouvant prétendre à une retraite, désirent conserver un emploi rémunéré.

111. Compte tenu d'une part des perspectives de développement de l'emploi et d'autre part, de la nécessité de sauvegarder les chances d'accès au travail et la promotion des jeunes, estimez-vous qu'il est souhaitable de les encourager dans cette voie ?

112. Vous paraît-il même utile de les inciter à conserver un emploi ?

113. Dans cette hypothèse, quelles sont les mesures qui devraient être prises ?

Vous semble-t-il notamment possible :

1° D'adapter certaines techniques de production aux nécessités de l'emploi des travailleurs âgés ?

2° D'aménager certains emplois à mi-temps ?

12. L'emploi des femmes âgées vous paraît-il poser des problèmes particuliers ?

S'il en est ainsi, quelles mesures devraient être prises pour résoudre ces problèmes ?

II. — Retraite

21. L'âge d'ouverture du droit à la retraite varie dans une proportion importante d'un régime à l'autre, parfois en fonction de la nature des tâches accomplies, parfois sans motif rationnel.

211. Ne conviendrait-il pas, sinon certes d'unifier les règles qui doivent être adaptées aux divers types d'activité, du moins de les harmoniser ?

212. De quels principes une telle réforme devrait-elle s'inspirer ?

22. L'admission au bénéfice d'une pension entraîne ou non, suivant les régimes, l'impossibilité de continuer soit une activité professionnelle quelconque, soit certaines activités. La pension peut ou non se cumuler avec d'autres ressources d'une activité professionnelle (soit l'activité ancienne, soit une activité nouvelle), de l'épargne ou de toute autre ressource.

221. De telles restrictions au maintien d'une activité professionnelle vous paraissent-elles justifiées ?

222. Est-il, en tout état de cause, souhaitable d'unifier les règles de cumul de la pension avec les ressources de diverses origines ?

223. Dans l'affirmative, de quels principes doit-on s'inspirer ?

23. Pendant vingt ans au moins, et surtout si l'on tient compte de la prolongation de la scolarité, le nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite, dans les conditions juridiques actuelles, va augmenter plus que le nombre des travailleurs en activité (1).

Cette évolution est heureuse, mais pose néanmoins des difficultés financières et suggère, par suite, des choix. Trois solutions sont possibles :

231. L'équilibre financier peut être établi par une aide extérieure, en particulier budgétaire. Etes-vous en faveur d'une telle solution ?

232. La proportion des retraités et des actifs peut être maintenue par un relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite ou, d'une façon plus générale, du relèvement de l'âge de retraite effectif.

A titre d'information, en 1980, il faudrait un relèvement de 18 mois pour maintenir les proportions de 1960. Ce chiffre serait même plus élevé en 1976.

1° Cette évolution vous paraît-elle possible ?

2° Dans quelles conditions ?

233. Si aucune des deux solutions précédentes ne prévaut, les caisses devront faire face par leurs propres moyens à l'accroissement relatif des parties prenantes. Mais ici encore un choix se présente :

1° Estimez-vous que le pourcentage des cotisations par rapports aux salaires doit être maintenu ? Cette mesure entraînerait une dégradation progressive de la retraite par rapport au salaire ;

---

(1) Voir renvoi page 287.

2° Ou bien estimez-vous que la retraite doit toujours être une fraction déterminée du salaire et suivre automatiquement les augmentations de ce dernier ? Cette mesure entraînerait un relèvement progressif des cotisations.

24. La législation française comporte de multiples régimes de retraites.

241. En vue d'assurer une base stable aux pensions et allocations servies à l'ensemble des personnes âgées, êtes-vous favorable à l'institution d'un régime national des pensions bénéficiant à tous les intéressés sans distinction, auquel s'ajouteraient des régimes complémentaires adaptés au caractère propre de chaque branche d'activité et assurant le maintien des avantages propres aux ressortissants des différents régimes actuels ?

242. Dans le cas où un tel système serait retenu, faudrait-il financer le régime national par des cotisations ou faudrait-il le financer par l'impôt, seuls les régimes complémentaires étant financés par cotisations ?

243. Quelles conséquences une telle réforme devrait-elle avoir sur les régimes de retraite des fonctionnaires et des agents des entreprises publiques ?

244. Au cas où les régimes particuliers de retraite actuellement existants seraient maintenus sans être modifiés ;

1° Serait-il opportun, dans le but d'améliorer leurs assises financières, de prescrire ou d'encourager leur compensation ?

2° Cette compensation devrait-elle être réalisée sur le plan national, ou seulement sur le plan interprofessionnel ?

25. Les retraités âgés de 75 ans et plus ont en général besoin d'une aide supplémentaire :

1° Etes-vous partisan de relever le montant de leur retraite ou estimez-vous qu'il est préférable de leur apporter une aide sociale directe ?

2° Dans la première hypothèse, dans quelle proportion la retraite devrait-elle être relevée ?

Comment ce relèvement du montant de la retraite devra-t-il être financé ?

3° Dans la seconde hypothèse, sous quelle forme et selon quelles modalités cette aide directe doit-elle être apportée ?

26. Indépendamment des solutions suggérées ci-dessus, estimez-vous nécessaire :

261. D'unifier les plafonds de ressources, ci-dessous indiqués, pour l'obtention des allocations d'aide sociale :

864 NF pour les personnes âgées ;
1.352 NF pour la carte sociale d'économiquement faibles ;
1.352 NF pour les grands infirmes ;
1.440 NF pour l'allocation compensatrice des augmentations de loyer.

262. De relever en conséquence, le taux de l'allocation aux personnes âgées ?

263. Ceci étant, convient-il de maintenir la nécessité pour l'intéressé de faire une demande au titre de l'aide sociale, ou vous paraît-il préférable de faire liquider et payer l'allocation par l'organisme liquidateur de l'avantage de vieillesse principal ?

III. — Action sociale

31. *Coordination de l'action sociale.*

311. Estimez-vous souhaitable de mieux coordonner l'action sociale en faveur des personnes âgées ?

312. De quels principes cette coordination devrait-elle s'inspirer ?

313. Dans quel cadre géographique doit-elle s'exercer ? A qui doit-elle être confiée ?

32. *Logement.*

Dans le cadre de la politique générale du logement, quelles sont les mesures qui doivent être prises en faveur des personnes âgées, notamment dans les domaines :

— des normes de construction ;
— de la localisation des logements et des services collectifs ;
— des échanges de logement ;
— de l'aide financière au logement ?

33. *Aide à domicile.*

De nombreuses personnes âgées, en particulier celles qui vivent isolées, ont besoin d'une aide à domicile, notamment dans les domaines de la surveillance médicale, de soins en cas de maladie ne nécessitant pas l'hospitalisation, des conseils, de l'aide ménagère.

331. Par quelles mesures vous parait-il possible d'assurer de façon régulière un tel ensemble de prestations ?

332. De nombreuses institutions privées assurent l'aide à domicile aux personnes âgées :

1° Convient-il de renforcer les moyens dont elles disposent et de coordonner leur action, ou faut-il, tout en maintenant et même en renforçant cette forme d'aide, créer un véritable service public d'aide à domicile ?

2° Dans cette dernière hypothèse :

— comment ce service devrait-il être organisé ? (collectivité territoriale en particulier) ;

— faudrait-il prévoir el recrutement d'un personnel adapté à cette tâche ?

— comment cette aide devrait-elle être financée ?

34. *Placement.*

La participation financière des collectivités aux dépenses occasionnées par l'admission dans une maison de retraite doit-elle être :

— réservée aux personnes âgées dont l'état physique et mental ne permet plus qu'elles conservent une existence indépendante grâce à l'aide à domicile ?
— où cette aide doit-elle être liée aux ressources de l'intéressé ?

IV. — Politique générale de la vieillesse

Quelles sont les mesures essentielles qui vous paraissent devoir être prises dans le cadre d'une politique de la vieillesse en France ?

Quelles suggestions avez-vous à présenter en ce domaine ?

QUESTIONNAIRE L

Le questionnaire « L » reproduit le questionnaire « K » précédent.

Il comporte simplement *in fine* la question suivante :

42. « Pensez-vous que l'accroissement du revenu national permettra dans les vingt années à venir de faire face aux charges accrues qu'impose le vieillissement de la population ? »

remplaçant la question :

« Quelles suggestions avez-vous à présenter en ce domaine ? »

ANNEXE IV

LISTE DES GROUPEMENTS ET ORGANISMES DIVERS AUXQUELS ONT ETE ADRESSES LES QUESTIONNAIRES

QUESTIONNAIRE A (Industrie et commerce).

I. — Employeurs

1. Association professionnelle des banques ;
2. Association professionnelle des entreprises et établissements financiers ;
3. Fédération nationale du bâtiment et des activités annexes ;
4. Union des industries chimiques ;
5. Comité central des armateurs de France ;
6. Fédération française des sociétés d'assurances ;
7. Syndicat général des cuirs et peaux ;
8. Chambre syndicale nationale des fabricants de produits pharmaceutiques ;
9. Union des industries métallurgiques et minières ;
10. Chambre syndicale de la sidérurgie française ;
11. Fédération nationale de l'automobile, du cycle, du motocycle et des activités annexes s'y rattachant ;
12. Syndicat général de la construction électrique ;
13. Fédération des industries mécaniques et transformatrices des métaux ;
14. Charbonnages de France ;
15. Union des industries textiles ;
16. Comité de liaison des transports et de la manutention ;
17. S. N. C. F. ;
18. Fédération nationale des travaux publics ;
19. Union interfédérale des industries de l'habillement ;
20. Conseil national du commerce.

II. — Salariés

21. Fédération des employés C. G. T.
22. Fédération des employés C. G. T.-F. O.
23. Fédération des employés C. F. T. C.
24. Fédération des employés C. G. C. ;
25. Fédération nationale des travailleurs du bâtiment et des travaux publics (C. G. T.) ;
26. Fédération nationale des travailleurs du bâtiment et des travaux publics (C. G. T.-F. O.) ;
27. Fédération des syndicats du bâtiment et des travaux publics (C. F. T. C.) ;
28. Fédération des employés C. G. T. de la métallurgie ;
29. Fédération des employés C. G. T.-F. O. de la métallurgie ;
30. Fédération des employés C. F. T. C. de la métallurgie ;

31. Fédération des employés C. G. T. des cuirs et peaux ;
32. Fédération des employés C. G. T.-F. O. des cuirs et peaux ;
33. Fédération des employés C. F. T. C. des cuirs et peaux ;
34. Fédération nationale des travailleurs du sous-sol C. G. T. ;
35. Fédération nationale des travailleurs C. G. T.-F. O. du sous-sol ;
36. Fédération nationale des travailleurs C. F. T. C. du sous-sol ;
37. Fédération nationale des ouvriers C. G. T. de l'industrie textile ;
38. Fédération nationale des ouvriers C. G. T.-F. O. de l'industrie textile ;
39. Fédération nationale des ouvriers C. F. T. C. de l'industrie textile ;
40. Fédération nationale des salariés C. G. T. des transports ;
41. Fédération nationale des salariés C. G. T.-F. O. des transports ;
42. Fédération nationale des salariés C. F. T. C. des transports ;
43. Fédération nationale des salariés C. G. T. de l'habillement ;
44. Fédération nationale des salariés C. G. T.-F. O. de l'habillement ;
45. Fédération nationale des salariés C. F. T. C. de l'habillement ;

QUESTIONNAIRE B (Artisanat).

1. Chef du service de l'artisanat au ministère de l'industrie ;
2. Confédération générale de l'artisanat français ;
3. Confédération nationale artisanale ;
4. Confédération générale unifiée de l'artisanat ;
5. Confédération nationale des artisans ruraux ;
6. Confédération nationale des artisans français ;
7. Fédération nationale des artisans du bâtiment ;
8. Union des artisans français ;
9. Assemblée des présidents de chambres de métiers de France ;
10. Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (C. A. N. C. A. V. A.) ;
11. Union nationale des sociétés mutualistes artisanales.

QUESTIONNAIRE C (Agriculture).

1. Fédédation des travailleurs agricoles (C. G. T.) ;
2. Fédération des travailleurs agricoles (C. G. T.-F. O.) ;
3. Fédération des travailleurs (C. F. T. C.) ;
4. Ministère de l'agriculture :
   a) Direction des affaires professionnelles et sociales ;
   b) Direction générale de l'enseignement et de vulgarisation ;
   c) Inspection des lois sociales ;
5. Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;
6. C. G. E. A. ;
7. Fédération nationale des syndicats d'exploitation agricole ,
8. Fédération nationale de la mutualité agricole, de la coopérative et du crédit agricole ;
9. Union des caisses centrales de la mutualité agricole ;

10. Direction des services agricoles de la Creuse ;
11. Direction des services agricoles de la Haute-Vienne ;
12. Direction des services agricoles de l'Yonne ;
13. Direction des service agricoles du Lot ;
14. Direction des services agricoles des Basses-Alpes ;
15. Direction des services agricoles d'Eure-et-Loir ;
16. Direction des services agricoles de la Sarthe ;
17. Direction des services agricoles de la Manche ;
18. Direction des services agricoles du Morbihan ;
19. Direction des services agricoles du Bas-Rhin ;
20. Cercle national des jeunes agriculteurs ;
21. Fédération nationale des centres d'études techniques agricoles (F. N. C. E.- T. A.) ;
22. Jeunesse agricole catholique ;
23. Direction de la caisse centrale de secours mutuels agricoles.

QUESTIONNAIRE D (Professions libérales).

1. Caisse nationale des barreaux français ;
2. Chambre nationale des avoués près des cours d'appel ;
3. Chambre nationale des avoués près des tribunaux de grande instance ;
4. Chambre nationale des huissiers de justice ;
5. Conseil supérieur du notariat ;
6. Caisse allocations vieillesse des officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires ;
7. Caisse d'allocation vieillesse et de retraite complémentaire des notaires ;
8. Confédération des syndicats médicaux français ;
9. Conseil national de l'ordre des médecins ;
10. Caisse autonome de retraite des médecins français ;
11. Confédération nationale des syndicats dentaires ;
12. Conseil national de l'ordre des chirurgiens dentistes ;
13. Caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes ;
14. Caisse autonome de retraite des sages-femmes françaises ;
15. Fédération nationale des techniciens médicaux (infirmiers, masseurs kinésithérapeutes, pédicures et prothésistes en podologie) de France et de l'Union française ;
16. Fédération nationale des techniciens médicaux de France ;
17. Caisse autonome de retraite des infirmiers, masseurs kinésithérapeutes et pédicures ;
18. Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires ;
19. Caisse de retraite des vétérinaires ;
20. Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens ;
21. Conseil supérieur de l'ordre des architectes ;
22. Caisse assurance vieillesse des architectes ;
23. Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés ;
24. Caisse d'allocation vieillesse des experts comptables et des comptables agréés ;
25. S. A. C. E. M. ;
26. Union nationale des auteurs et compositeurs (U. N. A. C.) ;
27. Caisse d'allocations vieillesse des professeurs de musique, des musiciens, des auteurs et compositeurs de musique ;
28. Société des gens de lettres ;

29. Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales ;
30. Agents généraux d'assurances ;
31. Caisse allocations vieillesse des arts graphiques et plastiques ;
32. Ordre des géomètres experts ;
33. Caisse d'allocation vieillesse des ingénieurs, techniciens, experts et conseils.

QUESTIONNAIRE E (Questionnaire général).

1. Confédération générale du travail (C. G. T.) ;
2. Confédération générale du travail Force ouvrière (C. G. T.-F. O.) ;
3. Confédération française des travailleurs chrétiens (C. F. T. C.) ;
4. Confédération générale des cadres (C. G. C.) ;
5. Confédération générale des syndicats indépendants ;
6. Fédération nationale des organismes de sécurité sociale (F. N. O. S. S.) ;
7. Union nationale des caisses d'allocations familiales (U. N. C. A. F.) ;
8. Association des maires de France ;
9. Association des présidents de conseils généraux ;
10. Ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales) ;
11. Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens (A. P. E. C.) ;
12. Association nationale des directeurs et chefs du personnel (A. N. D. C. P.) ;
13. Fédération nationale des vieux travailleurs et économiquement faibles et retraités civils de France et de l'Union française ;
14. Union des vieux de France et des territoires associés ;
15. Union nationale des associations de défense des économiquement faibles ;
16. Association française des vieux travailleurs C. F. T. C. ;
17. Groupement national d'action sociale en faveur de la vieillesse ;
18. Comité d'entente des grandes associations d'aveugles et des invalides civils ;
19. Comité national de coordination de la vieillesse et des handicapés physiques ;
20. Confédération des travailleurs intellectuels de France ;
21. Fédération nationale de la mutualité française ;
22. Fédération nationale des associations des vieux de France et des territoires associés ;
23. Confédération générale des aveugles, sourds, grands infirmes et personnes âgées ;
24. Confédération nationale des vieux travailleurs de France et des colonies ;
25. Union nationale des clubs soroptimistes ;
26. Fédération nationale des malades, infirmes et paralysés ;
27. Comité de défense des vieux de Maine-et-Loire ;
28. Mutuelle générale des classes moyennes.

QUESTIONNAIRE F (Employeurs).

1. C. N. P. F. ;
2. C. P. M. E. ;
3. Confédération générale des classes moyennes ;
4. Centre des jeunes patrons.

QUESTIONNAIRE G 1 (Travail et divers).

1. Ministère du travail : direction générale du travail et de la main-d'œuvre ;
2. Direction générale des prix et des enquêtes économiques (service des affaires sociales).

QUESTIONNAIRE G 2

1. Ministère du travail :
   Direction générale de la sécurité sociale ;
   Contrôle général de la sécurité sociale ;
2. Association nationale des veuves civiles, chefs de famille.

QUESTIONNAIRE G 3

1. Groupement de défense des rentiers viagers de l'Etat ;

QUESTIONNAIRE H (Logement).

1. Ministère de la construction : directeur de l'aménagement du territoire ;
2. Directeur de la construction, ministère de la construction ;
3. Directeur de la caisse des dépôts et consignations ;
4. Fédération nationale des sociétés d'économie mixte de construction ;
5. Président de la fédération des offices d'H. L. M. ;
6. C. E. D. E. R. ;
7. Fédération des comités interprofessionnels du logement ;
8. Fédération autonome des locataires ;
9. Fédération des locataires de la Seine ;
10. Centre national de l'habitat.

QUESTIONNAIRE I (Action sociale).

1. Ministère de la santé publique :
   a) Direction générale de la santé publique ;
   b) Direction générale de la population et de l'action sociale ;
2. Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (U. N. I. O. P. S. S.) ;
3. Croix rouge française ;
4. Union des bureaux d'aide sociale ;
   Bureau d'aide sociale de Lille ;

5. Union nationale des associations familiales ;
6. Fédération hospitalière de France ;
7. Directeur de l'assistance publique ;
8. Association nationale des assistantes sociales ;
9. Commission des problèmes médico-sociaux de la vieillesse ;
10. Centre d'études et de recherches gérontologiques ;
11. Association nationale des organismes de travailleuses familiales ;
12. Fédération des associations pour l'aide aux mères de famille ;
13. Centre d'aides familiales ;
14. U. N. C. A. F. ;
15. Secrétariat national des œuvres catholiques sanitaires et sociales ;
16. Fédération française des travailleurs sociaux ;
17. Comité français de service social et d'action sociale ;
18. M. L. P. ;
19. Union nationale des bureaux d'aide sociale de France et d'outre-mer.

QUESTIONNAIRE J (Pensions).

1. Caisse nationale des collectivités locales ;
2. Caisse de retraites de la S. N. C. F. ;
3. Caisse de retraites de l'E. G. F. ;
4. Caisse de retraites des marins de la marine marchande ;
5. Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines ;
6. A. G. I. R. C. ;
7. U. N. I. R. S. ;
8. C. R. I. — Caisse de retraite interentreprise ;
9. C. P. P. O. S. S. ;
10. Caisse de retraite professionnelle de l'imprimerie de labeur et des industries graphiques ;
11. A. G. R. R. ;
12. O. R. G. A. N. I. C. ;
13. Fédération de fonctionnaires C. G. T. ;
14. Fédération de fonctionnaires F. O. ;
15. Fédération de fonctionnaires C. F. T. C. ;
16. Direction générale de l'administration et de la fonction publique ;
17. Union nationale des mutuelles des professions libérales et des classes moyennes.

QUESTIONNAIRE K

1. Directeur du budget.

QUESTIONNAIRE L

1. Ministère des finances (direction du Trésor) ; services des études économiques et financières ;

ANNEXE V

Tableau

des auditions devant la commission d'étude des problèmes de la vieillesse des personnalités et représentants des administrations publiques, des organisations professionnelles et des groupements représentatifs.

DATES de l'audition.	ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, organisations professionnelles, groupements représentatifs.	NOM DES PERSONNES CONSULTÉES
24- 9-60	U. N. I. O. P. S. S.	M. R. Prigent, ancien ministre, directeur.
24- 9-60	U. N. I. O. P. S. S.	Mlle de Laage, assistante sociale.
24- 9-60	Institut d'hygiène..................	Mlle Vinit, représentante.
24- 9-60	Institut d'hygiène..................	M. Bresard, représentant.
15-10-60	Cabinet du ministre de la construction	M. Lasry, directeur.
15-10-60	Cabinet du ministre de la construction	M. Dupont, membre.
15-10-60	Cabinet du ministre de la construction	M. Mesmin, membre.
15-10-60	Ministère de la santé publique....	M. Lory, directeur général de la population.
15-10-60	G. A. N. S. V.	Mlle Vannier, représentante.
15-10-60	Assistance publique..................	M. Esteve, représentant.
29-10-60	Santé publique..................	Mlle Laporte, représentant le directeur général.
12-11-60	Sécurité sociale..................	M. Barjot, directeur général.
12-11-60	Travail et main-d'œuvre..........	M. Laurent, directeur général.
12-11-60	Sécurité sociale..................	M. Netter, directeur adjoint.
26-11-60	Confédération générale des cadres.	M. Lion, représentant.
26-11-60	Fédération nationale de la mutualité	M. Borveau, représentant.
10-12-60	Ministère de l'agriculture.........	M. de La Geneste, représentant la direction des affaires professionnelles et sociales.
10-12-60	Ministère de l'agriculture.........	M. Diguelman, représentant l'inspection des lois sociales.
10-12-60	Mutualité agricole..................	M. Laure, vice-président de l'union des caisses centrales.
10-12-60	F. N. S. E. A.	M. Vitton, représentant.
10-12-60	Mutualité agricole..................	M. de l'Epine, représentant.
10-12-60	I. F. O. P.	M. Sadoun, représentant.
23-12-60	C. N. P. F. (métaux)..................	M. Boursier, représentant.
23-12-60	C. N. P. F. (fédération des associations régionales)..................	M. de Lagarde, représentant.
23-12-60	C. N. P. F. (textiles)..................	M. Monsempes. représentant.
23-12-60	C. N. P. F. (bâtiment)..................	M. Parlon, représentant.
23-12-60	C. N. P. F. (commission sociale)....	M. Vrillon, représentant.
23-12-60	Union des industries métallurgiques et minières..................	M. Javerzac, délégué général adjoint.
23-12-60	Union des industries métallurgiques et minières..................	Mme Seeuws, représentante.
21- 1-61	C. G. T. - F. O.	M. Veillon, responsable confédéral

DATES de l'audition.	NOM DES PERSONNES CONSULTÉES organisations professionnelles, groupements représentatifs.	ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
21- 1-61	Confédération générale du travail.	M. RAYNAUD, secrétaire.
21- 1-61	C. G. T.	M. R. MARIO, secrétaire, administrateur de la caisse.
21- 1-61	Fédération des mineurs. — Caisse des mines..........................	M. CAYROL, secrétaire, membre du conseil.
28- 1-61	C. F. T. C.	M. LEVARD, représentant.
28- 1-61	C. F. T. C.	M. DUVIVIER, représentant.
28- 1-61	C. F. T. C.	M. LUCAS, représentant.
28- 1-61	C. F. T. C.	M. MARCHETTI, représentant.
28- 1-61	C. F. T. C.	M. NICOLAS, représentant.
28- 1-61	F. N. O. S. S.	M. TEXIER, représentant.
28- 1-61	F. N. O. S. S.	M. MICHEL, représentant.
28- 1-61	F. N. O. S. S.	M. DE WOLF, représentant.
11- 2-61	Fédération des travailleurs sociaux.	M. le docteur HUET, président.
11- 2-61	Réunion des compagnies d'assurances sur la vie..........................	M. OLGIATI, président.
11- 3-61	C. T. I.	M. LECOMTE, vice-président.
11- 3-61	C. T. I.	M. BERTHIER, directeur administratif.
11- 3-61	C. T. I.	M. GILLARD, secrétaire administratif.
18- 3-61	A. N. A. S.	Mlle DE LAAGE, assistante sociale.
18- 3-61	A. N. A. S.	Mlle VANNIER, assistante sociale.
18- 3-61	A. N. A. S.	Mlle JEAY, assistante sociale.
18- 3-61	A. N. A. S.	Mlle HERMARY, assistante sociale.
10- 6-61	I. F. O. P.	M. SADOUN, représentant.
10- 6-61	I. F. O. P.	M. BRULE, représentant.
10- 6-61	I. F. O. P.	M. HEISSLER, représentant.
24- 6-61	Commission de la famille.........	M. R. PRIGENT, ancien ministre, président.
24- 6-61	Commission de la famille.........	M. G. MAUCO, membre.
24- 6-61	Commission de la famille.........	Mme DEVAUD, député, membre.
24- 6-61	Commission de la famille.........	M. BAECQUE, rapporteur général.
24- 6-61	Commission de la famille.........	M. MATHEY, membre.
24- 6-61	Commission de la famille.........	M. AIMOT, membre.

ANNEXE VI

LA POLITIQUE DE LA VIEILLESSE EN GRANDE-BRETAGNE

I. — Emploi des travailleurs âgés.
II. — Les pensions.
III. — Aide sociale aux travailleurs âgés.

I. — L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES EN GRANDE-BRETAGNE

« Provision for old age is the greatest problem of our nation for a generation or more ahead. »

(Beveridge.)

Alors qu'au début du siècle une personne sur dix-sept seulement avait dépassé l'âge d'ouverture du droit à pension (65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes), en 1931, une personne sur dix peut être considérée comme « âgée ». En 1954, ce rapport est tombé à une sur sept et il est évalué pour dans vingt-cinq ans à une sur cinq environ.

Cette évolution démographique dans le sens du vieillissement amène, sur le plan économique, à développer l'emploi des travailleurs âgés. Mais ce développement se heurte à divers obstacles. C'est pourquoi le bilan de l'emploi des travailleurs âgés ne peut refléter que des succès fragmentaires.

⁂

I. — L'évolution démographique de la Grande-Bretagne.

La nature de cette évolution conduit à une extension de l'emploi des travailleurs âgés.

1° La nature de l'évolution

Elle est déterminée par le double déclin des taux de natalité et de mortalité au cours des cinquante dernières années. Malgré l'élévation des taux de natalité après la guerre, le taux des années 50, s'il est supérieur à celui des années 30, demeure au-dessous de celui des années 20. Quant à la baisse des taux de mortalité, elle se traduit par l'élévation de l'espérance de vie.

Evolution de l'espérance de vie.

AGE	MOYENNE pour 1891-1900.		MOYENNE pour 1930-1932.		MOYENNE pour 1947-1951.	
	Hommes.	Femmes.	Hommes.	Femmes.	Hommes.	Femmes.
0 an...	44,13	47,77	58,74	62,88	65,84	70,64
20 ans...	41,02	43,44	46,81	49,88	49,61	53,77
40 ans...	25,64	27,82	29,62	32,55	31,13	35,24
50 ans...	18,90	20,64	21,60	24,18	22,48	26,33
60 ans...	12,93	14,10	14,43	16,50	15,07	18,12
65 ans...	10,34	11,27	11,30	13,07	12,00	14,41
70 ans...	8,05	8,78	8,62	10,02	9,30	11,09
80 ans...	4,62	5,05	4,74	5,46	5,22	6,13

Source : commission consultative sur l'emploi des personnes âgées, 1er rapport, annexe A.

Par l'effet combiné de l'évolution des taux de natalité et de mortalité, l'évolution respective depuis 1901 de la population totale et du groupe des personnes âgées ainsi que les prévisions à long terme sont les suivantes :

ANNÉES (1)	POPULATION totale. (2)	HOMMES âgés de 65 ans et plus ; femmes âgées de 60 ans et plus. (3)	POURCENTAGE de (3) par rapport à (1) (1)
1901......	37.000	2.284	6,2
1911......	40.831	2.748	6,7
1921......	42.769	3.349	7,8
1931......	44.795	4.295	9,6
1941......	46.565	5.571	12,0
1951......	48.840	6.620	13,5
1954......	49.630	6.890	13,9
1964......	50.630	7.760	15,3
1979......	52.230	9.500	18,2

Source : B. E. Shenfield : Social policies for old age.

L'augmentation du pourcentage des gens âgés par rapport à la population totale ressort nettement de ce tableau. Si l'on tient compte également des jeunes de moins de 15 ans qui sont à la charge de la nation, la proportion de ces jeunes et des personnes âgées par rapport à la population totale est importante : 35 p. 100 en 1951. Une élévation est encore prévue puisque le pourcentage serait de 38, 3 p. 100 en 1979.

En partant de ces données démographiques concrétisées par les transformations successives de la pyramide des âges (1), le

(1) The Biology of Ageing, 1956 (publié par l'institut de biologie).

ministère du travail a calculé quelle serait l'importance de la population au travail en 1979, selon l'hypothèse que la même proportion de personnels qu'actuellement serait employée dans chaque groupe d'âges :

POPULATION — Sexe et âge.	1954		1979	
	Nombre (millions).	Pourcentage de la population.	Nombre (millions).	Pourcentage de la population.
Population au travail.				
Hommes :				
15 à 34 ans	6,47	13,1	6,96	13,3
35 à 54 ans	6,67	13,4	6,26	12,0
55 à 64 ans	2,14	4,3	2,77	5,3
65 ans et plus	0,70	1,4	1,05	2,0
Femmes :				
15 à 34 ans	3,85	7,7	4,02	7,7
35 à 54 ans	2,89	5,8	2,60	5,0
55 à 59 ans	0,53	1,1	0,62	1,2
60 ans et plus	0,42	0,9	0,49	0,9
Total	23,67	47,7	24,77	47,4
Population non occupée.				
Enfants de moins de 15 ans	11,23	22,7	10,51	20,2
Personnes n'ayant pas atteint l'âge d'ouverture du droit à pension	8,93	17,9	9,00	17,2
Personnes ayant dépassé cet âge	5,83	11,7	7,95	15,2
Total	25,99	52,3	27,46	52,6
Ensemble de la population	49,66	100	52,23	100

Source : Commission nationale consultative pour l'emploi des personnes âgées, 2e rapport, annexe C.

En 1979, la population au travail aurait augmenté de plus d'un million, le groupe des personnes de 55 ans ou plus étant celui qui s'accroîtrait le plus tandis que le nombre des personnes âgées de 35 à 54 ans accuserait une diminution. La population totale aurait, elle, augmenté de 2,5 millions de personnes, l'accroissement portant pratiquement sur le groupe d'âge des retraités.

Avec le développement du niveau de vie, de l'éducation, des services publics de santé et de la technique médicale, un plus grand nombre de gens vivront plus âgés. Ils seront plus sains et plus aptes à être utilisés comme main-d'œuvre.

2° La nécessité de développer l'emploi des travailleurs agés

Du point de vue économique, l'existence d'un nombre croissant de personnes âgées impose une charge lourde à ceux qui travaillent, si ces vieillards se trouvent sans emploi tout en étant capables de fournir un travail productif. Les personnes âgées constituent, dans cette optique, une intéressante réserve de main-d'œuvre à laquelle il peut être fait appel pour accroître la population au travail surtout si, comme actuellement, le pays vit dans une situation de plein emploi.

Mais encore faut-il qu'elles souhaitent spontanément, après avoir atteint l'âge d'ouverture du droit à pension, prolonger leur activité. Les enquêtes faites à ce sujet permettent de le penser. L'une d'elles est à cet égard particulièrement significative (1). A l'automne 1953, le ministère des pensions a effectué une enquête portant sur les mobiles conduisant les travailleurs à prendre leur retraite, ou, au contraire, à continuer leur activité. Cette enquête a porté sur 29.000 personnes (hommes et femmes) qui, dans les quatre semaines se terminant le 11 octobre 1953, avaient touché leur pension pour la première fois ou remplissaient les conditions requises pour y avoir droit. Les résultats ont été les suivants :

Motifs incitant à la continuation de l'activité.

Sur dix hommes ayant atteint 65 ans, six avaient choisi de continuer de travailler, dont près de la moitié pour des motifs pécuniaires et un nombre presque égal par goût personnel ou parce qu'ils se sentaient suffisamment aptes. Nombreux ont été ceux qui ont fait valoir tous ces motifs en même temps. Les trois quarts à peu près de ceux qui avaient décidé de continuer à travailler ont déclaré que, vraisemblablement, la mauvaise santé serait la raison déterminante de leur retraite. Les proportions ont été à peu près semblables pour les femmes de plus de 60 ans souhaitant continuer leur activité professionnelle. Même à l'âge de 70 ans, relativement nombreux ont été ceux qui ont commencé de toucher leur pension sans, pour autant, cesser de travailler : un homme sur cinq et une femme sur sept.

Motifs incitant à la retraite.

Sur dix hommes âgés de 65 ans, quatre avaient décidé de se retirer. Pour ceux de 67 ans, la proportion est inversée (quatre seulement continuaient de travailler). Les raisons déterminantes de l'abandon du travail paraissent être le mauvais état de santé ou l'impossibilité de poursuivre l'activité : 50 p. 100 des hommes ayant pris leur retraite à 65 ans l'avaient fait pour des raisons de santé ou parce que le travail était trop pénible. Vingt-cinq pour cent d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient été mis à la retraite ou congédiés par leurs employeurs.

(1) Reasons given for retiring. Rapport du ministère des pensions. H. M. S. O. 1954.

L'enquête a donc montré que bon nombre de personnes âgées continuent de travailler, ou du moins, souhaitent le faire, mais qu'elles se heurtent à certains obstacles, dont les principaux sont constitués par le mauvais état de santé, le caractère pénible du travail et l'hostilité de l'employeur.

Aussi le Gouvernement britannique s'est-il attaché à faire le recensement des difficultés qui s'opposent à l'emploi des travailleurs âgés et à promouvoir cet emploi dans l'industrie, le commerce et les professions libérales. Pour ce faire, le ministère du travail, après avoir obtenu l'appui des organisations d'employeurs et de salariés au conseil national consultatif paritaire (National Joint Advisory Committee) a institué en mars 1952 une commission nationale consultative pour l'emploi des travailleurs âgés (National Advisory Committee on the employment of Older Men and Women). Cette commission a été chargée de deux missions essentielles :

— donner au ministre des avis et une aide pour encourager l'emploi des hommes et femmes des groupes d'âge supérieurs. Il s'agissait là d'un vaste domaine puisque la commission était appelée à s'occuper, non seulement des personnes ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à pension mais aussi de toutes celles qui, uniquement en raison de leur âge, éprouvent des difficultés spéciales à conserver ou à obtenir un emploi ;

— assurer la liaison entre tous les milieux intéressés au problème, et ainsi contribuer à coordonner les efforts faits en vue de sa solution.

Pour faire face à la diversité de ses tâches, la commission a été elle-même diversifiée dans sa composition. Le secrétaire parlementaire du ministère du travail a été désigné comme président ; les membres représentaient la confédération des employeurs britanniques, le congrès des syndicats (T. U. C.), les industries nationalisées et divers ministères : Trésor, ministère des pensions, ministère de la santé et département de la santé pour l'Ecosse, ministère du travail et du service national. Les intérêts des autorités locales, du corps médical, des instituts de recherches et d'études sociales ont été également représentés (cf. Annexe I).

Dans les deux rapports qu'elle a élaborés (1), la commission s'est particulièrement attachée à dégager les obstacles principaux qui s'opposent à l'emploi des travailleurs âgés et certains des moyens d'y faire face.

II. — Les obstacles.

Le chômage est particulièrement important dans les groupes âgés de la population. Diverses difficultés s'opposent en effet à l'emploi des travailleurs âgés. Quelles sont-elles ?

1° Le chômage et les personnes agés

Les statistiques établies par le ministère du travail permettent de connaître les rapports entre âge et nombre des chômeurs d'une part, âge et durée du chômage d'autre part.

(1) Octobre 1953, Cmd 8963, H. M. S. O. 1954 ; décembre 1955, Cmd 9628, H. M. S. O. 1955.

L'âge et le nombre des chômeurs.

A la date du 12 décembre 1960, les chômeurs totaux officiellement déclarés étaient de 227.558 hommes et 89.377 femmes. Par groupe d'âge, la répartition des chômeurs était la suivante :

	JUSQU'A 40 ANS		DE 40 A 55 ANS		55 ANS ET PLUS	
	Nombre.	Pourcentage du total.	Nombre.	Pourcentage du total.	Nombre.	Pourcentage.
Hommes.	98.086	43,1 %	61.375	27 %	68.097	29,9 %
Femmes..	53.819	60,1 %	24.678	27,5 %	11.080	12,4 %

Source : Ministry of Labour Gazette, janvier 1961.

Le pourcentage des chômeurs appartenant à la tranche d'âge supérieure était de 29,9 p. 100 pour les hommes et 12,4 p. 100 pour les femmes.

Plus significatifs encore apparaissent *les rapports entre l'âge et la durée du chômage.*

Les chiffres du tableau ci-joint ont été extraits des statistiques de la Gazette du ministère du travail. Il en ressort nettement que la durée du chômage augmente avec l'âge, tant pour les hommes que pour les femmes.

Analyse de la durée du chômage par tranches d'âge au 12 décembre 1960.

Hommes.

DURÉE DU CHOMAGE	GROUPES D'AGE			
	40 ans à 49 ans.	50 ans à 54 ans.	55 ans à 64 ans.	65 ans et plus.
Jusqu'à 6 semaines..........	13,998	6,691	12,436	1,133
De 7 à 13 semaines........	7,131	4,367	10,862	861
De 14 à 26 semaines........	4,851	2,932	8,614	622
De 27 à 52 semaines........	4,213	2,925	10,005	822
De 53 à 104 semaines........	3,746	2,609	10,123	470
Plus de 104 semaines........	4,230	3,412	11,762	387
Total	38,169	23,206	63,802	4,295

Femmes.

DURÉE DU CHOMAGE	GROUPES D'AGE			
	40 ans à 49 ans.	50 ans à 54 ans.	55 ans à 64 ans.	65 ans et plus.
Jusqu'à 6 semaines..........	6,381	3,270	2,593	533
De 7 à 13 semaines........	3,811	2,312	2,159	322
De 14 à 26 semaines........	2,039	1,271	1,360	207
De 27 à 52 semaines........	1,438	989	1,271	353
De 53 à 104 semaines........	970	813	1,090	107
Plus de 104 semaines........	679	705	1,051	34
Total	15,318	9,360	9,524	1,556

Ces phénomènes de chômage, qui se font sentir surtout en ce qui concerne les travailleurs semi-qualifiés ou non qualifiés, et les emplois de bureau, tiennent à l'existence d'un certain nombre d'obstacles s'opposant à l'emploi ou au réemploi des personnes âgées.

2° NATURE DES OBSTACLES

Les uns sont inhérents au vieillissement même de l'individu. D'autres sont liés à divers problèmes : promotion au sein de l'entreprise, existence de multiples régimes de retraites professionnels, caractéristiques propres au travail des femmes

a) *Le vieillissement du travailleur.*

Le vieillissement s'accompagne de transformations physiologiques et psychologiques dont plusieurs enquêtes britanniques se sont efforcées d'évaluer les répercussions sur l'emploi (1).

Certaines de ces répercussions sont bénéfiques : connaissance accrue du travail, développement des qualités de précision, de conscience, de loyauté, de stabilité. Mais d'autres sont à mettre au passif du bilan du travailleur : ralentissement du rythme de travail, difficulté à soutenir un effort musculaire intense, affaiblissement de la vision, tendance à l'oubli.

Il en résulte que l'âge contraint plusieurs travailleurs à changer d'emploi, ou tout au moins à introduire des modifications dans les conditions de leur travail. Une étude faite par le professeur Mc Keown en 1958 à Birmingham illustre cette constatation (2).

(1) cf. notamment : « The Older Worker and his job. Hilary M. Clay, H. M. S. O. 1960.
(2) Mc Keown, T. : Observations on the Medical Condition of Men in the Seventh Decade. II : Fitness for Employment, British Medical Journal 1958, 1, 558.

Pourcentages des travailleurs âgés de 60-65 ans et ayant déclaré qu'ils avaient changé d'emploi dans les cinq dernières années.

60 ans...........	6,4 p. 100.	63 ans...........	12,2 p. 100.
61 ans...........	13 —	64 ans...........	8,2 —
62 ans...........	15,8 —	65 ans...........	9,7 —

Pourcentages des travailleurs âgés de 60-65 ans et jugés médicalement inaptes à leur emploi actuel mais aptes à un autre emploi.

	AGE					
	60 ans.	61 ans.	62 ans.	63 ans.	64 ans.	65 ans.
Nombre de cas examinés	115	140	130	108	111	103
Pourcentages	7,0	4,3	1,5	1,9	8,1	8,7

Quels sont les postes nouveaux vers lesquels ces travailleurs se dirigent de préférence ? Selon une enquête faite en 1955 (1) (F. Le Gros Clark et A. C. Dunne : New Jobs for Old Workers), les occupations nouvelles seraient essentiellement les suivantes (avec le pourcentage d'hommes âgés de 55 ans et plus dans chacune d'entre elles en 1951) :

Surveillants	71,0 p. 100
Employés au ménage dans les bureaux..	61,1 —
Ouvriers agricoles........................	51,5 —
Concierges	45,5 —
Liftiers	43,7 —
Employés des bains douches..............	39,6 —
Jardiniers	37,4 —
Autres hommes occupés dans des services personnels	36,5 —
Portiers d'hôtel........................	35,1 —
Gardiens d'immeubles..................	33,0 —
Employés de chemin de fer..............	32,9 —
Transports routiers......................	29,5 —
Aides de cuisine........................	28,8 —
Chauffeurs de chaudières................	27,2 —
Messagers	26,7 —
Porteurs divers..........................	24,2 —

(1) Enquête portant sur trente-deux professions couvrant 25 p. 100 environ de la population masculine totale au travail.

Ces seize occupations employaient 546.700 hommes en 1951 dont 37,7 p. 100 avaient plus de 55 ans. A la même époque la proportion des hommes de plus de 55 ans dans le total de la population au travail (15 millions) était seulement de 17,7 p. 100.

Dans plusieurs de ses ouvrages, M. Le Gros Clark s'est attaché à l'examen de ces transferts (1). Le cas d'une entreprise de Liverpool est, entre autres, cité. La production industrielle de cette firme (écrasement de grains, fabrication de nourriture pour les animaux, d'huiles végétales, etc.) requiert des travaux lourds mais il y a aussi des tâches plus « douces » de transport, emballage, nettoyage, vérification. Sur 115 ouvriers âgés de 60 à 65 ans, 63 avaient à l'époque de l'enquête abandonné leur travail primitif pour des tâches moins dures, les transferts ayant d'ailleurs eu lieu parfois en plusieurs étapes. Dans l'industrie des meubles (2), une enquête a porté sur 251 ouvriers de plus de 60 ans — 3 sur 10 environ, parmi les plus jeunes avaient dû changer d'emploi en raison de leur âge mais à 70 ans, ce transfert était pratiquement intervenu pour tous les survivants. L'extension, à l'époque contemporaine, des procédés de l'automation pose le problème du reclassement sous des aspects nouveaux mais le laisse subsister (3).

Le problème de la formation professionnelle des travailleurs âgés est évidemment lié à celui du reclassement. La commission consultative pour l'emploi de ces travailleurs s'est attachée à combattre le préjugé selon lequel l'esprit et le corps n'auraient plus, avec l'âge, la souplesse nécessaire pour acquérir cette formation. Pour ce faire, elle a donné une publicité aux nombreux travaux accomplis sous les auspices de la fondation Nuffield, du conseil de la recherche médicale et de diverses universités (Liverpool, Sheffield, Bristol notamment) et portant sur les méthodes de formation professionnelle applicables aux personnes âgées.

Les conclusions de ces travaux sont dans l'ensemble optimistes. Il en ressort toutefois — et la commission consultative a mis l'accent sur ce point — que l'opinion publique doit dans certains cas être amenée à modifier ses conceptions traditionnelles : si une personne âgée renonce à son emploi parce qu'elle est devenue inapte, elle doit être prête, le cas échéant, à occuper, en fin de carrière, un poste moins élevé que celui qui lui avait été précédemment attribué dans la hiérarchie. C'est dire que le problème du reclassement lié à l'âge est bien réel.

b) *La structure par âge et la promotion.*

Les entreprises ont le compréhensible désir de maintenir, à l'intérieur de leur firme, un certain équilibre dans la structure par âges de leurs travailleurs et d'ouvrir des perspectives suffi-

(1) Notamment :
Ageing in industry (1955).
Age and the working lives of men (1959).
Growing old in a mechanized world (1960).
(2) Ageing on the factory floor : F. Le Gros Clark (1957).
(3) Automation and ageing : F. Le Gros Clark, The New Scientist, 1er décembre 1960.

santes pour la promotion des jeunes. Ces deux considérations tendent à s'opposer au recrutement de personnel âgé.

Mais la commission consultative a attiré l'attention des employeurs sur les modifications intervenues dans la structure par âges de la nation au cours des vingt ou trente dernières années. Ces modifications ne peuvent que conduire à introduire des changements dans la structure par âges au sein de l'entreprise.

Quant au problème de la promotion, la commission a estimé que seules des solutions d'espèce et souvent d'ordre psychologique pouvaient le résoudre. Les transformations démographiques doivent amener la population, dans son ensemble, à accepter des promotions plus tardives dans les grades élevés. Si la retraite devient elle-même plus tardive, le laps de temps passé dans les postes supérieurs ne s'en trouvera pas pour autant réduit. Il y aurait là de nouvelles modalités dans le déroulement des carrières que la commission souhaiterait faire admettre graduellement à la nation. Mais là encore, beaucoup reste à accomplir.

c) *L'existence des régimes de retraite et leur diversité.*

Les régimes de retraite influent défavorablement de deux façons sur l'emploi des travailleurs âgés : par leur multiplicité et par le caractère rigide de la limite d'âge qu'ils fixent.

Toute une série de régimes professionnels se superpose en Angleterre au système d'Etat ou de l'assurance nationale couvrant en principe toute la population au travail. Or ces régimes professionnels, qui intéressent 10 millions de travailleurs environ, varient suivant les entreprises et n'offrent souvent pas la possibilité de transférer d'un emploi à un autre les droits de pension déjà acquis (1). La mobilité du travail s'en trouve restreinte. Sans doute est-il de pratique courante, pour celui qui quitte son emploi, d'obtenir le remboursement de ses cotisations, mais il n'a pas toujours la possibilité d'utiliser ce remboursement pour l'achat de droits additionnels dans le régime de retraite organisé par son nouvel employeur. Or, dans un régime de cet ordre, la cotisation nécessaire pour assurer une pension à un salarié ayant dépassé un certain âge augmente souvent avec l'âge d'admission ; comme cette augmentation est généralement supportée par l'employeur, celui-ci hésite fréquemment à engager des personnes relativement âgées, étant donné, pour lui, les répercussions financières.

Pour porter remède a cette difficulté, la commission consultative a préconisé de faire accepter aux employeurs et aux salariés le principe suivant lequel une personne engagée après un certain âge pour remplir un emploi donnant droit à pension ne pourra prétendre qu'aux prestations fondées sur la valeur actuarielle des cotisations qu'elle aura payées pendant les années passées au service de l'entreprise. Il semble en effet préférable de bénéficier de prestations réduites plutôt que de

(1) Depuis 1954, toutefois, la transférabilité des droits tend à se développer.

se voir condamné au chômage à la fin de sa carrière, ou d'exercer une activité moins satisfaisante et moins bien rémunérée.

Il existe d'autre part, entre les régimes de pensions de caractère professionnel et les limites d'âge rigides, un rapport étroit qui contribue à expliquer la proportion élevée des mises à la retraite parmi les travailleurs de 65 ans. Cette constatation ne vise pas le régime national de l'assurance qui, il est vrai, subordonne l'octroi, au taux plein à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, du versement de la pension à la cessation de l'activité (1) mais qui incite au maintien dans l'emploi en prévoyant des augmentations de pension si les intéressés continuent à travailler jusqu'à 70/65 ans sans demander leur pension à l'âge minimum auquel ils y ont droit (60/65 ans). Elle est par contre valable pour la quasi-totalité des régimes professionnels. Ces régimes doivent en effet, pour satisfaire notamment à diverses exigences fiscales, mentionner spécifiquement un âge d'ouverture du droit à pension. Tant les employeurs que les salariés tendent à confondre cet âge avec celui de la retraite, il se transforme de ce fait en une limite d'âge rigide.

Aussi la commission nationale consultative en est-elle venue après avoir admis qu'un régime de pension, pour fonctionner de façon efficace, est tenu de prévoir un âge minimum en dessous duquel les bénéficiaires n'ont pas de droit, à recommander que cet âge ne soit en rien considéré comme une limite à partir de laquelle les adhérents doivent cesser leur activité. Les deux notions d'ouverture du droit à pension et d'âge de la retraite devraient donc être nettement dissociées.

d) *Difficultés propres à l'emploi des femmes âgées.*

Les femmes rencontrent des difficultés particulières lorsqu'elles cherchent un emploi, passé un certain âge. Cette situation est pourtant fréquente car beaucoup de femmes, après avoir accompli leurs devoirs familiaux jusqu'à l'âge de 40 ans environ, ont la possibilité, lorsque les enfants ont grandi, de prendre un emploi à l'extérieur.

Mais dans le commerce de détail et les emplois de bureau par exemple, qui occupent deux millions de femmes sur sept millions de travailleurs, il est difficile pour une femme âgée de trouver un emploi. Il y a à cela diverses raisons : l'effet de régimes de retraites fixant un âge bas pour la cessation du travail (55 ans n'est pas rare), l'existence d'échelles de salaires qui associent automatiquement les deux notions d'âge et de salaire, la crainte que les femmes âgées ne puissent rester longtemps debout dans les boutiques, la croyance que les acheteurs préfèrent des femmes jeunes pour les servir. De même, dans les industries manufacturières où travaillent 40 p. 100 du nombre total des femmes occupées hors de leur foyer, les femmes âgées se heurtent à des limites d'âge arbitraires que l'on cherche à justifier en disant que l'emploi requiert des qualités spéciales de bonne vue, de doigts agiles ou de physique vigoureux.

(1) Cette condition est supprimée à 70/65 ans et la pension peut alors être touchée par des travailleurs demeurant en activité.

Pour la main-d'œuvre féminine âgée, il apparaîtrait particulièrement important de pouvoir développer le travail à temps partiel. Au recensement de 1951, 750.000 femmes déjà occupaient un emploi de cet ordre (pour 45.000 hommes) essentiellement dans les services personnels, les textiles et l'habillement. Mais certainement beaucoup plus de femmes encore accepteraient un emploi à temps partiel si elles pouvaient l'obtenir.

Or les employeurs ne se montrent pas très favorables au système du travail à temps partiel, sauf pour les tâches domestiques, car ils le considèrent comme compliqué et peu économique. Pourtant ceux qui en ont fait l'essai semblent assez satisfaits de l'intérêt et de l'assiduité au travail témoignés par le personnel âgé employé à temps partiel.

D'une façon générale, les services du ministère du travail britannique constatent une assez nette amélioration dans l'emploi des femmes âgées au cours des dernières années. Cette amélioration se traduit par une augmentation des offres de travail dans le commerce de détail, les emplois de bureau, les industries manufacturières légères.

Après avoir fait le recensement des difficultés qui s'opposent à l'emploi des personnes âgées et des moyens de les combattre, la commission consultative a précisé ses conceptions sur une politique de l'emploi.

Cette politique se résume en peu de mots : tous les hommes et toutes les femmes travaillant dans l'industrie, le commerce et toutes autres professions et qui peuvent fournir des services utiles, soit dans leur emploi normal, soit dans un autre poste offert par leur employeur, doivent avoir la possibilité, sans que leur âge soit pris en considération, de continuer à travailler s'ils le souhaitent. *Le test de l'emploi doit être la capacité et non l'âge.*

La commission ne disposait toutefois d'aucun moyen de coercition pour faire appliquer la politique en question et son action n'a pu être que persuasive. Mais sa force résidait dans l'importance et la variété des intérêts économiques et professionnels qu'elle représentait. Quel est le bilan des résultats obtenus ?

III. — Les résultats obtenus.

Après une évaluation statistique du nombre et de la répartition professionnelle des personnes âgées au travail, des exemples concrets seront donnés sur les efforts faits en vue de promouvoir l'emploi de cette catégorie de travailleurs.

1° Evaluation statistique du nombre et de la répartition professionnelle des travailleurs agés

Cette évaluation est régulièrement faite par le ministère du travail et reproduite dans la Gazette de cette administration. Elle est fondée sur une ventilation par âge, par professions et par sexe et était la suivante, fin mai 1960.

INDUSTRIES	HOMMES (EN MILLIERS)			FEMMES (EN MILLIERS)		
	Nombre total de travailleurs (1)	Nombre de travailleurs âgés de 65 ans et plus (2)	Pourcentage de (2) par rapport à (1)	Nombre total de travailleuses (1)	Nombre de travailleuses âgées de 60 ans et plus (2)	Pourcentage de (2) par rapport à (1)
Agriculture, forêts, pêche	538	28	5,2	93	4	4,3
Mines et carrières	749	4	0,5	23	1	4,3
Nourriture, boissons, tabac	451	12	2,7	348	11	3,3
Industries chimiques	385	9	2,3	148	4	2,7
Industries des métaux	898	26	2,9	274	13	4,7
Production mécanique et électrique	1.492	40	2,7	551	17	3,0
Construction et industries navales	253	11	4,3	13	—	—
Véhicules	792	18	2,3	124	4	3,2
Textiles	381	19	5,0	473	31	6,5
Cuirs, peaux, fourrures	37	2	5,4	27	1	3,6
Habillement	153	9	5,9	417	22	5,3
Briques, poterie, verre, ciment	260	8	3,1	80	3	3,7
Bois, meubles	232	8	3,5	60	3	5,0
Papier, imprimerie	389	16	4,1	211	10	4,7
Autres industries manufacturières	182	6	3,3	122	5	4,1
Construction	1.393	32	2,3	69	3	4,3
Gaz, électricité, eau	330	4	1,2	43	1	2,3
Transports et communications	1.387	44	3,2	249	12	4,8
Commerces de distribution	1.355	60	4,4	1.453	66	4,5
Banques, assurances	307	12	4,0	234	11	4,7
Services professionnels et scientifiques	666	30	4,5	1.316	90	6,8
Services divers	823	58	7,0	1.176	130	11,1
Administration publique	914	45	4,9	346	9	2,6
Total général (1)	14.370	501	3,5	7.850	470	6,0

(1) Qui comprend un petit nombre d'ex-membres de l'armée non comptabilisés dans une industrie particulière.
Source : Ministry of Labour Gazette.

Fin mai 1960, sur un total d'un peu plus de 14 millions d'hommes au travail, 501.000, soit 3,5 p. 100, avaient plus de 65 ans et continuaient d'occuper un emploi. Les professions comptant le plus fort pourcentage de travailleurs âgés étaient celles des services, de l'habillement, des textiles.

7.850.000 femmes étaient, à la même époque, au travail dont 470.000, soit 6 p. 100, avaient plus de 60 ans. Le pourcentage des travailleuses âgées était élevé surtout dans les services (plus de 10 p. 100).

2° Efforts faits en vue de développer l'emploi des travailleurs âgés

Ces efforts ont d'abord consisté à faire connaître le problème à l'opinion publique. C'est ainsi que, dès mars 1952, le thème de l'emploi des travailleurs âgés a été discuté à une conférence sur « les relations humaines dans l'industrie » organisée par le ministère du travail pour plus de 400 délégués des employeurs, des syndicats, des universités et d'organismes de recherches divers. Avec l'accord et le soutien du Conseil national consultatif paritaire, le ministère a publié une brochure : « L'emploi des hommes et des femmes âgés » qui a été diffusée, par l'intermédiaire de leurs organisations nationales, auprès des employeurs et des syndicats. Une copie en a été envoyée à chacun des 10.000 membres des 382 comités locaux d'emploi. Ces comités ont « patronné » la publication de rapports et d'articles dans la presse locale et certains, avec l'aide des bureaux de main-d'œuvre, ont élaboré des plans locaux d'emploi. Un film : « La Date de naissance », fait par le ministère du travail canadien a été adapté à la situation anglaise et emprunté, pour être projeté, par des organisations d'employeurs, des comités locaux d'emploi et plusieurs autres groupements ou clubs.

Un effort particulier de diffusion des rapports de la commission nationale consultative a été fait. Ils ont été par exemple communiqués par le conseil national consultatif paritaire à ses adhérents : employeurs, syndicats ouvriers, industries nationalisées ; le concours de certaines catégories d'employeurs a aussi été recherché : autorités locales, hôpitaux, conseils exécutifs du National Health Service par exemple. La presse s'est intéressée à la question, de même que la radio et la télévision, qui y ont consacré plusieurs émissions. Des groupements divers ont organisé des discussions : Rotary clubs, chambres de commerce, organisations féminines.

Grâce à une meilleure connaissance des faits, plusieurs employeurs se sont montrés plus enclins à engager des personnes d'un certain âge. Les offres d'emploi s'adressant aux personnes âgées sont devenues plus fréquentes et les bureaux officiels de placement ont relevé que les employeurs avaient moins tendance à fixer systématiquement une limite d'âge lorsqu'ils signalaient une vacance de poste.

Quelques exemples concrets de mesures prises dans les secteurs public et privé pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés sont intéressants à noter.

Dans le secteur public, les limites d'âge pour le recrutement à de nombreux emplois permanents ont été élevées parfois jusqu'à 60 ans, ainsi pour les sténodactylographes et les téléphonistes. Il n'y a aucune limite d'âge pour le recrutement aux emplois temporaires ; la commission de la fonction publique a même organisé des concours spéciaux pour recruter des hommes et des femmes entre 40 et 60 ans en vue de leur ouvrir, dans la catégorie des emplois de bureau, des postes donnant droit à pension. Des dispositions spéciales sont prévues pour l'admission dans la fonction publique de militaires de carrière contraints de prendre leur retraite très tôt dans leur profession d'origine. Tous ceux qui réussissent à l'examen peuvent occuper des emplois de bureau ou des postes de direction dans le Civil Service. Les centres de formation professionnelle du ministère du travail leur donnent même la possibilité d'un apprentissage théorique et pratique en vue d'une carrière à l'échelon exécutif dans l'industrie ou le commerce. Sur un plan très général, l'idée d'un âge fixe de la retraite à 60 ans a été complètement abandonnée dans la fonction publique. Cet âge demeure celui de l'ouverture du droit à pension, mais les fonctionnaires peuvent rester au travail aussi longtemps qu'ils le souhaitent et qu'il en sont capables. Cette politique très souple a été facilitée par l'abrogation d'une ordonnance royale en vertu de laquelle l'accord du Trésor était requis pour maintenir un fonctionnaire en emploi au-delà de 65 ans. Désormais, le ministère intéressé est libre de prendre sa décision.

Les autorités locales, très importantes en tant qu'employeurs en Grande-Bretagne, envisagent elles aussi de modifier leur politique de retraite et de recrutement pour favoriser l'emploi des personnes âgées. Elles ont d'ores et déjà porté de 65 à 70 ans l'âge maximum du maintien au travail. L'exemple des professions enseignantes est également à citer : en général, il n'y a pas de limite d'âge supérieure pour être admis à suivre les stages d'enseignement et, si l'expérience antérieure le justifie, la durée du stage peut être réduite de deux à un an.

Dans le secteur privé, il est beaucoup moins aisé de dégager une politique d'ensemble et les exemples demeurent fragmentaires. Une compagnie d'assurances et une maison d'édition ont adopté la pratique de recruter des hommes et des femmes de plus de 40 ans pour le travail de bureau de tous les jours. Une entreprise de construction électrique et mécanique occupe à des travaux qualifiés ou non 69 hommes de plus de 60 ans, dont 30 avaient été recrutés dans les deux dernières années, et 8 femmes qui avaient plus de 55 ans à leur embauchage. Une verrerie des Midlands a substitué, pour le transport de verre, le recrutement de travailleurs âgés à celui de jeunes. Une bonneterie réclame spécialement ces travailleurs pour le nettoyage des machines. Un « pressing » a mis sur pied une installation mécanique pour la réception et la distribution des habits afin de pouvoir employer des hommes de plus de 60 ans.

Enfin, une quinzaine d'entreprises ont constitué des ateliers spéciaux pour travailleurs âgés, suivant l'exemple d'une firme pilote produisant du matériel : la société Rubery, Owen and C°, à Darlaston. L'expérience des deux ateliers ouverts par cette firme « The sons of Rest » a suscité l'intérêt en Angleterre et à l'étranger. Le salaire moyen est de £ 6 18 s. pour une semaine de travail de 37 heures et demie. Il varie suivant

la qualification et ne diffère des salaires versés dans la maison mère que par l'absence de rémunération aux pièces et de primes. A l'origine, en 1949, le travail était fourni par les usines de la maison mère mais au fur et à mesure que les ateliers se sont développés ils sont devenus beaucoup plus indépendants à l'égard de la société créatrice. La production est variée : assemblage de matériel agricole lourd, fabrication de vêtements de protection industrielle, de supports d'électrodes et de meubles en tubes d'acier. Le nombre des postulants varie avec les circonstances économiques : il est plus élevé dans les périodes de dépression. En moyenne 45 travailleurs de la société chaque année atteignent l'âge de la retraite, dont 50 p. 100 demeurent dans leurs emplois habituels. Dans l'autre moitié, 6 à peu près sont considérés comme inaptes pour continuer à travailler. Il reste donc 16 hommes environ pour le recrutement dans les ateliers spéciaux. Les occupations vont des emplois les moins aux plus qualifiés. Les entrants sont rarement occupés à un travail identique à celui qu'ils avaient dans la maison mère et une formation professionnelle est donc nécessaire. Ils demeurent dans les ateliers aussi longtemps que leurs aptitudes, décelées par des examens médicaux faits à intervalles réguliers, le permettent. D'autres ateliers spécialement destinés aux personnes âgées se sont créés dans le pays, sur l'initiative des entreprises comme la firme électronique Elliott, à Lewisham, ou des organisations bénévoles et des autorités locales, telles que the Employment Fellowship and the Finsbury Borough Council (1) (atelier occupant 110 vieillards à des travaux d'assemblage, d'emballage et de confection) et the Glasgow Retirement Council (2) (atelier de petits travaux et bricolage pour les retraités).

Conclusion.

La commission consultative créée au début de l'année 1952 a tenu sa dernière séance le 27 novembre 1958.

Plus que par l'ampleur des réalisations pratiques — celles-ci sont, on l'a vu, assez fragmentaires, sauf dans la fonction publique et dans le secteur public local et la politique fixée par le Gouvernement demeure très souple puisqu'elle consiste non en des mesures impératives mais en un ensemble de recommandations dont l'application est laissée à la « bonne foi » des parties — l'exemple anglais retient l'attention par les efforts faits dans deux domaines essentiels : la *recherche* sur tous les aspects du vieillissement dans leurs rapports avec l'emploi et les conditions de vie de la grande industrie moderne ; l'*information* ayant pour objet de faire connaître à l'opinion quelles sont les données du problème et les solutions possibles. A cet égard les statistiques détaillées publiées périodiquement par le ministère du travail sur l'emploi et le chômage dans leurs liaisons avec l'âge fournissent une source de renseignements fort utile.

---

(1) The Finsbury Employment Scheme 1956.

(2) The Glasgow Retirement Council, 1er rapport annuel, 30 juin 1960.

Annexe I

Composition de la Commission nationale consultative pour l'emploi des hommes et des femmes âgés.

Président. — Secrétaire parlementaire du ministère du travail.
- Un représentant du Trésor.
- Deux représentants du ministère de la santé publique.
- Un représentant du département de la santé pour l'Ecosse.
- Trois représentants du ministère du travail.
- Un représentant du ministère des pensions.
- Trois représentants des syndicats ouvriers : Trades Union Congress.
- Trois représentants des employeurs : British Employers Confederation.
- Un professeur de psychologie expérimentale à l'Université de Cambridge.
- Le vice-président de l'University College du Sud du Pays de Galles.
- Le directeur de la médecine à l'Hôpital royal de Wolverhampton.
- Un professeur d'administration sociale à l'Université de Londres.
- Le Chief medical officer de la Compagnie automobile Austin.
- Un représentant du Conseil du gaz.
- Un représentant de la Fédération pour l'emploi des femmes.
- Un représentant du Conseil national pour le bien-être des personnes âgées (National Old People's Welfare Council).
- Un représentant des Services féminins volontaires (W. V. S.).
- Un représentant de la Corporation nationale pour les soins aux personnes âgées.
- Un représentant de l'Association des County Councils d'Ecosse.
- Town Clerk d'Oxford.

Annexe II

Bibliographie.

1. — Documents officiels de base :

Royal Commission on population. — Rapport Cmd 7695, H. M. S. O. 1949.

Rapport de la Commission nationale consultative sur l'emploi des hommes et des femmes âgés :

Premier rapport Cmd 8963, H. M. S. O. 1954 ;

Deuxième rapport Cmd 9628, H. M. S. O. 1955.

Reasons given for retiring. — Rapport du ministère des pensions, H. M. S. O. 1954.

Hilary M. Clay : *The Older Worker and his Job :*

Problems of Progress in Industry ;

Series n° 7, publié par H. M. S. O. pour le départements de la recherche scientifique et industrielle (septembre 1959).

2. — Ouvrages :

Old People. — Rapport d'un comité d'enquête sur les problèmes du vieillissement et du bien-être des personnes âgées (président : P. Seebohm Rowntree), Fondation Nuffield 1947.

Skill and Age. — Enquête de la Fondation Nuffield 1950.

Ageing in Industry, F. Le Gros Clark, Fondation Nuffield 1955.

The Biology of Ageing, 1956.

Ageing on the Factory Floor. — F. Le Gros Clark, 1957.

Social Policies for Old Age. — B.-E. Shenfield, 1957.

Age and the Working Lives of Men. — F. Le Gros Clark, 1959.

Growing Old in a Mechanized World. — F. Le Gros Clark 1960.

3. — Articles de Revues :

Contemporary Review. — Juillet 1955 : *The problem of Old Age.*

Fornightly :

Janvier 1954. / Janvier 1955. } *The Economics of Dependency,* L. T. Little.

Ministry of Labour Gazette :

Avril 1949, février 1952, juin 1953, juin 1954, décembre 1955, septembre 1957, juin 1960, janvier 1961.

Informations sociales, Genève :

15 juin 1952, 15 février 1954, 15 juin 1956, 15 octobre 1956, 1er juin 1959.

Federation of British Industries Review, mars 1959 : *Finding a Place for Ageing Workers.*

British Medical Journal 1958, 1, 558.

The New Scentist, 1er décembre 1960 : *Automation and Ageing.*

4. — Enquête sur place, à Londres, au Minstère du Travail, au T. U. C. (syndicats ouvriers) et à la British Employers Confederation (syndicats patronaux).

II. — LES PENSIONS

Introduction.

Les problèmes afférents aux pensions de vieillesse revêtent depuis quelques années en Grande-Bretagne un caractère d'actualité, ce qui se traduit de façon concrète par la place qui leur est de temps à autre consacrée dans les grands quotidiens du pays (*Times* ou *Guardian* par exemple), certains hebdomadaircs comme *l'Economist* et diverses revues spécialisées.

Le Gouvernement a en effet décidé d'introduire, à partir du 1er avril 1961, des modifications assez profondes au système des pensions qui fonctionne, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale dans le cadre du plan général de sécurité sociale élaboré à la suite du rapport Beveridge. Plus exactement, il s'agit de la superposition, au système traditionnel de cotisations et de prestations uniformes, d'un système bien distinct appliquant le principe de la proportionnalité par rapport aux salaires gagnés pendant la vie active.

Il convient d'examiner séparément l'un et l'autre des systèmes, en faisant ressortir les raisons pour lesquelles des réformes récentes sont intervenues.

I. — Le régime des pensions en vigueur jusqu'au mois d'avril 1961.

Au terme d'une évolution historique où la deuxième guerre mondiale a joué un rôle essentiel, la législation se caractérise en matière de pensions par la coexistence d'un système d'Etat applicable à la quasi-totalité de la population et de nombreux régimes de type complémentaire, dits « régimes professionnels » auxquels sont affiliées certaines catégories de salariés du secteur public, nationalisé ou privé.

1° *L'évolution historique* a substitué aux premiers systèmes de pensions qui relevaient quasiment de l'assistance par leur caractère non contributif des régimes beaucoup plus proches de l'assurance puisqu'ils sont contributifs.

a) Pensions de retraite non contributives :

Les premières manifestations d'aide aux personnes pauvres inaptes au travail pour diverses raisons, y compris l'âge apparaissent au XVIe siècle avec une réglementation datant de 1536. Mais c'est en 1908 seulement qu'est institué le premier régime de pensions de vieillesse, servies à compter du 1er janvier 1909. Ce régime, non contributif, est prévu en faveur des personnes âgées de 70 ans au moins. La pension qui s'élevait à l'époque à cinq shillings par semaine était soumise à réduction si les ressources du bénéficiaire dépassaient £ 21 par an. C'est la condition dite du « means test ». La loi de 1908 fut modifiée

à diverses reprises, notamment en 1920. La gestion et la liquidation des pensions qu'elle a instituées sont aujourd'hui confiées au service de l'Assistance nationale. Les bénéficiaires doivent remplir certaines conditions de nationalité (1), de résidence (2), de ressources (3). Leur nombre va en diminuant : en décembre 1948, 453.000 pensions non contributives avaient été versées. Le chiffre est tombé à 179.000 fin 1959.

Il s'agit donc là d'un régime de transition appelé à disparaître assez rapidement alors que les systèmes contributifs sont au contraire allés en se développant sans cesse.

b) Pensions de retraite contributives :

Un premier régime contributif d'assurance vieillesse pour les salariés et leurs épouses âgés de 65 ans fut constitué par une loi de 1925. Contrairement au précédent système, l'octroi des pensions n'était soumis à aucune clause de ressources. En 1939, le nombre des affiliés s'élevait à 20.678.000, celui des retraités à 2.103.700.

Le régime va se trouver assez profondément modifié, dans la conception qui l'inspire, à la suite des conclusions formulées en 1941 et 1942 par Sir William Beveridge dans son rapport de renommée mondiale. Constatant la multiplicité des régimes de protection contre les divers risques (chômage, maladie, vieillesse notamment) qui existaient en Grande-Bretagne, mais aussi l'insuffisance des garanties réelles offertes aux bénéficiaires, le rapport Beveridge préconisait la création d'un régime de sécurité sociale contributif, financé par les assurés, applicable à l'ensemble de la population et destiné à garantir, en cas de disparition du revenu professionnel, pour quelque raison que ce soit, le minimum nécessaire à la subsistance. Le plan qui comportait le service de retraites pour les personnes ayant dépassé l'âge de travailler, reposait sur certains principes essentiels : le taux des prestations à servir pour les différents cas de pertes de gains devait être uniforme ; les assurés répartis en classes, devaient, sans distinction de ressources, payer la même cotisation et obtenir les mêmes prestations ; le plan devait être d'application générale et le régime géré par un ministère unique. Le plan d'origine a sans doute subi certaines modifications dans sa traduction concrète mais les grandes lois sociales d'après guerre (juin 1945 : allocations familiales ; 1946 : première loi sur l'assurance nationale, comportant notamment l'institution de pensions vieillesse, deuxième loi concernant les accidents de travail et maladies

(1) Les postulants doivent être citoyens britanniques depuis dix ans à la date de la demande.

(2) Douze ans de résidence dans le Royaume-Uni après l'âge de 50 ans s'il s'agit d'un citoyen britannique de naissance, ou vingt ans dans les autres cas.

(3) La pension n'est servie qu'aux personnes dont les ressources annuelles sont inférieures à £ 89,5 s. Elle est réduite proportionnellement lorsque les ressources sont comprises entre £ 26,5 s. et £ 89,5 s. Son taux varie de 28 s. 4 à 4 s. 4 par semaine.

professionnelles, loi sur le service national de santé ; 1948 : loi sur l'assistance nationale) s'en inspirent nettement. Le nouveau système d'assurance vieillesse est entré en application le 5 juillet 1948.

Les dispositions essentielles en seront examinées.

2° *Les pensions dans le système général de sécurité sociale.*

Trois questions seront successivement étudiées : les cotisations, les prestations, l'âge de la retraite.

a) Les cotisations :

L'affiliation au régime est obligatoire et s'applique, à quelques exceptions près (1) à l'ensemble de la population ayant dépassé l'âge scolaire. Les assurés sont répartis en trois classes : salariés (ouvriers, employés et toutes les personnes exerçant une activité rémunérée en vertu d'un contrat de travail), travailleurs indépendants (agriculteurs, industriels, commerçants, artisans, membres des professions libérales), personnes non employées.

Dans un rapport relativement récent, l'actuariat du Gouvernement a estimé que, sur une population totale d'environ 38 millions de personnes ayant dépassé l'âge de la scolarité — près de 24 millions de personnes étaient affiliées à l'assurance nationale : 21,75 millions dans la classe 1, 1,5 million dans la classe 2 et un peu plus de 580.000 dans la classe 3.

Environ 6 millions avaient dépassé l'âge de la retraite et ne cotisaient pas ;

Le solde de 8 millions se composait de personnes qui n'étaient pas tenues de cotiser.

La cotisation hebdomadaire d'un assuré ne se limite pas à la couverture du risque vieillesse. Elle se compose de trois éléments : la part la plus importante est constituée par l'assurance nationale (dont les retraites forment l'élément essentiel). Il s'y ajoute une contribution pour les accidents du travail et une cotisation pour le service national de santé. Le montant de la cotisation varie suivant les trois classes d'assurés : salariés, travailleurs indépendants, non employés et aussi suivant le sexe et l'âge.

Le tableau suivant montre, en pence, la répartition entre les diverses prestations de la cotisation hebdomadaire telle qu'elle était fixée en 1959 et 1960. (Source : Ministry of Pensions : Retirement Pensions août 1959) et permet d'isoler la « part vieillesse ».

(1) Par exemple les étudiants, les femmes mariées n'exerçant aucune activité. Quant aux femmes mariées qui travaillent, elles sont obligatoirement affiliées mais elles peuvent, à leur choix, payer des cotisations ou non.

	CLASSE I		CLASSE II		CLASSE III	
	Hommes.	Femmes.	Hommes.	Femmes.	Hommes.	Femmes.
Pensions de retraite	105,1	91,1	82,2	68,0	78,9	64,7
Pensions de veuves et de tuteurs	7,4		6,2		5,9	
Capital décès	1,4	0,9	1,2	0,8	1,1	0,7
Allocation maternité	1,5	11,4	1,3	9,7	1,2	4,0
Service de santé	28,0	22,0	26,0	20,0	26,0	20,0
Allocation maladie	27,6	21,3	23,2	17,9		
Allocation chômage	23,7	14,0				
Accidents du travail	17,0	11,0				
Administration	6,3	5,3	3,9	3,6	1,9	1,6
Total	218,0 ou 18 s. 2 d.	177,0 ou 14 s. 9 d.	144,0 ou 12 s.	120,0 ou 10 s.	115,0 ou 9 s. 7 d.	91,0 ou 7 s. 7 d.

Les pensions de retraite constituent, on le voit, de beaucoup la part la plus importante de la dépense totale.

Les cotisations se caractérisent par leur uniformité, quel que soit le montant du salaire. Elles sont versées, dans la classe I, partie par le salarié, partie par l'employeur (1) :

	HOMMES	FEMMES
Payé par le salarié	9 s 11 d	8 s 0 d
Payé par l'employeur	8 s 3 d	6 s 9 d
Total	18 s 2 d	14 s 9 d

Source : Ministry of Pensions : Everybody's Guide to National Insurance.

La ventilation, d'une part, entre les divers risques, d'autre part, entre salarié et employeur, est la suivante :

	ASSURÉ		EMPLOYEUR		TOTAL	
	s	d	s	d	s	d
Hommes.						
Assurance Nationale	7	4 1/2	7	0 1/2	14	5
Accidents du travail		8		[illegible]	1	5
Service national de santé	1	10 1/2		[illegible] 1/2	2	4
Total	9	11	8	3	18	2
Femmes.						
Assurance Nationale	6	2 1/2	5	9 1/2	12	0
Accidents du travail		5		6		11
Service national de santé	1	4 1/2		5 1/2	1	10
Total	8	0	6	9	14	9

Source : Report by the Government actuary on the Financial Provisions of the Bill. janvier 1959 Cmnd 629.

b) Les pensions :

Pour y avoir droit, au taux plein, deux conditions doivent être remplies : il faut avoir payé au moins 156 cotisations hebdomadaires entre l'âge d'adhésion au système et l'âge de 65/60 ans ; il faut aussi avoir à son crédit une moyenne annuelle de 50 cotisations au moins. Les femmes mariées cotisant au système doivent remplir certaines conditions supplémentaires sur lesquelles il ne paraît pas nécessaire de s'étendre. Une épouse peut, par ailleurs, recevoir une pension au taux standard de 30 shillings par semaine, grâce à l'assurance de son mari si elle a 60 ans ou plus, si elle peut être

(1) Taux actuel de la monnaie britannique : £ 13,80 NF ; S 0,7 NF ; d 0,05 NF.

considérée, de même que son mari, comme en retraite, et si elle était mariée avant l'âge de 60 ans.

Le taux standard de la pension hebdomadaire était en 1959 et 1960 de 50 shillings, soit £ 2.10.0 à l'âge de 65 ans pour un célibataire. Ce taux est augmenté de 30 shillings dans le cas d'un ménage où la femme ne bénéficie pas d'une assurance personnelle. Une veuve peut toucher une pension qui est fixée, elle aussi, au taux standard de 50 shillings.

Un tableau récapitulatif du montant des pensions donne les taux suivants :

		PENSION HEBDOMADAIRE de retraite à l'âge de 65 ans (60 ans pour une femme).
Célibataire		£ 2.10.0
Ménage	Femme non assurée	£ 4
	Chacun des époux assuré :	
	Mari	£ 2.10.0
	Femme	£ 2.10.0
Veuve (mari pensionné à 65 ans)		£ 2.10.0

Source : Everybody's Guide to National Insurance, August 1959, Ministry of Pensions.

c) L'âge de la retraite :

L'âge d'ouverture du droit à pension est de 65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes. Mais des avantages financiers sont offerts à ceux qui ne prennent pas leur retraite à cet âge minimum. La pension est en effet augmentée d'un shilling par semaine pour douze cotisations supplémentaires payées après l'âge d'ouverture du droit à pension et jusqu'à 70/65 ans. Les épouses non pensionnées bénéficient de ces augmentations, à un taux réduit et les veuves à un taux identique. Il en résulte que les pensions, dont le minimum est calculé ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, peuvent atteindre, à l'âge de 70/65 ans, un montant maximum qui est le suivant :

		PENSION HEBDOMADAIRE de retraite à l'âge de 70 ans (65 ans pour une femme).
Célibataire		£ 3.11.0
Ménage	Femme non assurée	£ 5.11.6
	Chacun des époux assuré :	
	Mari	£ 3.11.0
	Femme	£ 3.11.0
Veuve (mari pensionné à 70 ans)		£ 3.11.0

Source : Everybody's Guide to National Insurance, August 1959. Ministry of Pensions.

Il est intéressant de noter que dans les brochures de vulgarisation éditées à l'usage des assurés par le ministère des pensions, une place importante est faite à l'âge de la retraite. Sous l'intitulé : « Qu'arrive-t-il si je continue à travailler ? », le salarié est informé des suppléments de pension qu'il peut acquérir en restant au travail après 65/60 ans.

L'augmentation du montant de la pension avec le recul de l'âge de la retraite est contrebalancée par une diminution de cette même pension, lorsque celle-ci est perçue entre 65/70-60/65 ans par un (ou une) assuré en retraite, mais qui continue à percevoir des revenus du travail suffisamment élevés. Les gains inférieurs à £ 3.10 s par semaine n'entraînent pas réduction. Entre £ 3.10 s et £ 4.10 s, la réduction est de 6 pence par shilling gagné. Au-dessus de £ 4.10 s, une somme de 10 shillings est déduite pour la première livre sterling gagnée en sus de £ 3.10 s, puis un shilling est déduit pour chaque shilling gagné au-dessus de £ 4.10 s. Cette règle se traduit concrètement comme suit :

	GAINS HEBDOMADAIRES	RÉDUCTION DU MONTANT DE LA PENSION
Jusqu'à	£ 3.10 s	Néant.
	£ 3.11 s	6 d
	£ 3.12 s	1 s 0 d
	£ 3.13 s	1 s 6 d
	£ 3.14 s	2 s 0 d
	£ 3.15 s	2 s 6 d
Jusqu'à	£ 4.10 s	10 s 0 d
	£ 4.11 s	11 s 0 d
	£ 4.12 s	12 s 0 d
	£ 4.13 s	13 s 0 d

La règle n'est pas applicable après 70/65 ans.

Le système de pensions qui vient d'être décrit, s'il est général et uniforme comme le régime même de Sécurité sociale dont il est part intégrante, n'est pas pour autant exclusif de tous autres. De nombreuses professions l'ont complété, pour leurs membres, par des régimes qui leur sont propres.

3° *Les régimes professionnels de pensions.*

Une enquête faite par l'Actuariat du Gouvernement et dont les résultats ont été publiés en 1958 permet de donner des estimations chiffrées sur le nombre des régimes professionnels de pensions qui se superposent au système de l'Assurance d'Etat. L'existence de ces régimes, leur multiplicité, la variété des clauses qu'ils comportent, constitue une des caractéristiques et aussi un des problèmes du système des pensions en Grande-Bretagne.

a) Importance numérique des régimes et des adhérents :

Le nombre total de personnes appartenant à des régimes professionnels était, en 1956, estimé à un peu plus de 8 millions répartis comme suit :

Services publics (y compris les Forces armées) . .	2,3 millions
Industries nationalisées	1,5 —
Autres professions (régimes privés)	4,3 —
	8,1 millions

En 1958, le total était estimé par l'Actuariat du Gouvernement à 8 3/4 millions (7 millions d'hommes et 1 3/4 de femmes), dont 5 millions affiliés à des régimes privés. Il est actuellement d'environ 10 millions.

Le nombre des affiliés est plus important pour les hommes que pour les femmes, pour les emplois supérieurs (rémunérés au mois) que pour les emplois inférieurs (rémunérés à la semaine), ainsi que le montre le tableau ci-joint dont les données remontent à fin 1956. Les services publics et les industries nationalisées n'y figurent pas.

CATEGORIE	NOMBRE TOTAL des salariés des entreprises possédant des systèmes de pensions professionnelles. (000's).	NOMBRE TOTAL des salariés qui sont affiliés à ces systèmes. (000's).	PROPORTION couverte par des systèmes de pensions. (Pourcentage).
Hommes :			
Emplois supérieurs	2.220	1.580	71
Emplois inférieurs	4.910	1.890	38
Total	7.130	3.470	49
Femmes :			
Emplois supérieurs	1.100	370	34
Emplois inférieurs	1.970	460	23
Total	3.070	830	27
Total	10.200	4.300	42

Source : Occupational Pension Schemes — A Survey by the Government actuary, p. 4.

Les régimes peuvent être ou non administrés par des compagnies d'assurances. La répartition entre les deux types de régimes se faisait comme suit fin 1956 :

Pourcentages de membres couverts par :

	Des régimes non administrés par les compagnies :	Des régimes administrés par des compagnies :	Total :
Entreprises de dimensions importantes . .	76	24	100
Autres	34	66	100
Total	47	53	100

Source : opus précité, p. 5.

Le nombre des pensionnés couverts par des régimes privés en 1956 était d'environ 300.000 ; dans les services publics et les industries nationalisées, il était d'environ 800.000. Le taux des pensionnés par rapport aux actifs est plus élevé dans les régimes aux dimensions importantes (9 p. 100) que dans les autres (6 p. 100), dans les régimes non gérés par les compagnies d'assurance (10 p. 100) que dans ceux qui sont gérés par ces organismes (4 p. 100), pour les emplois supérieurs (8 p. 100) que pour les emplois inférieurs (6 p. 100), pour les hommes (7 p. 100) que pour les femmes (6 p. 100).

b) Nature des clauses contenues dans les régimes :

Les principales concernent l'âge de la retraite, les catégories de bénéficiaires, le caractère contributif ou non du régime, les cotisations, les pensions, la transférabilité des droits.

L'âge de la retraite : il varie suivant la politique adoptée par les employeurs. Pour 55 p. 100 des travailleurs, l'employeur découragerait ou même interdirait tout recul de cet âge : 16 p. 100 auraient le droit de choisir leur âge de cessation du travail ; dans 29 p. 100 des cas, l'employeur encouragerait le recul de l'âge de la retraite.

La majorité des retraites est concentrée dans le groupe d'âge 65/69 ans pour les hommes, 60/64 ans pour les femmes, et surtout dans la première année de la période (65 ou 60 ans). Dans la fonction publique, l'âge est fréquemment abaissé à 60 ans pour les hommes.

Les statistiques de l'Actuariat du Gouvernement, faites à partir d'un échantillonnage de 2.000 personnes récemment en retraite et affiliées à des régimes professionnels permettant de dégager une distribution par âge pour 100 cas et un âge moyen de la retraite.

Source : op. précité, p. 7.

AGE AU MOMENT de la retraite.	RÉGIMES NON AFFILIÉS à des compagnies d'assurances. Hommes. Traitements.	Hommes. Salaires.	Femmes. Traitements.	Femmes. Salaires.	RÉGIMES AFFILIÉS Hommes. Traitements.	Hommes. Salaires.	Femmes. Traitements.	Femmes. Salaires.
Moins de 55 ans	2	12	9	40	1	1	4	—
55 ans	1	1	13	4	2	—	1	—
56-59 ans	3	2	8	3	2	—	9	—
60 ans	15	5	36	25	3	—	56	77
61-64 ans	11	6	8	12	10	2	21	11
65 ans	49	49	1	6	50	60	8	6
66-69 ans	17	20	17	1	27	31	1	3
70 et plus	2	5	8	9	5	6	—	3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Age moyen au moment de la retraite	64,2	64,1	61,2	59,1	65,4	66,2	60,6	61,2

Source : opus précité, p. 7.

Types de salariés couverts : la majorité des régimes couvre soit tous les salariés, cela notamment dans les services publics, soit seulement le personnel de bureau. Les statistiques données à ce sujet sont les suivantes :

Employés couverts.

	RÉGIMES PRIVÉS Non gérés par compagnies.	RÉGIMES PRIVÉS Gérés par compagnies.	SERVICES publics, Industries nationalisées.	TOUS régimes.
Personnel de bureau seulement	27	37	9	22
Travailleurs manuels seulement	14	7	31	19
Tous salariés	42	32	60	47
Catégories spéciales seulement	17	24	—	12
	100	100	100	100

Source : opus précité, p. 17.

Dans les services publics et les industries nationalisées, l'application obligatoire est à peu près générale pour les nouveaux entrants. Dans les autres régimes, les affiliations obligatoire ou volontaire se balancent équitablement.

Régimes contributifs ou non : certains des régimes exigent de leurs adhérents le versement d'une cotisation (79 p. 100 dans les services publics et les industries nationalisées, 44 p. 100 dans les systèmes privés non affiliés, 65 p. 100 dans les régimes affiliés ; 2/3 dans l'ensemble). La cotisation peut être uniforme ou calculée, de diverses manières, en pourcentage des salaires.

Cotisations des salariés.

	RÉGIMES PRIVÉS Non gérés par compagnies.	RÉGIMES PRIVÉS Gérés par compagnies.	SERVICES publics, Industries nationalisées.	TOUS régimes.
Cotisation non exigée	44	30	21	30
Cotisation exigée	44	65	79	65
Renseignements non obtenus	12	5	»	5
	100	100	100	100

Source : opus précité, p. 18.

Cotisations des employeurs : presque tous les employeurs couvrent au moins une partie du coût du régime par le versement de cotisations annuelles. Assez fréquemment, ils prennent en charge la différence entre le montant de la dépense totale du régime et la somme des cotisations des salariés.

Pensions servies : des garanties de solvabilité sont toujours données dans les régimes des services publics et des industries nationalisées, mais elles n'existent que dans environ un quart des régimes privés non gérés par les compagnies d'assurances. Dans la grande majorité des régimes privés, la prestation principale est représentée par la pension, mais 8 p. 100 des membres affiliés à ces régimes reçoivent un capital seulement. Dans les services publics et les industries nationalisées, les deux formes de prestations pension et capital sont combinées.

Les méthodes de calcul de la pension varient. Le système de proportionnalité par rapport au salaire (souvent 1/60 ou 1/80) pour chaque année de service a été adopté dans les services publics et les entreprises nationalisées, ainsi que pour 2/5 environ des régimes privés non gérés par les compagnies.

Certains régimes prévoient des prestations complémentaires pour maladie ou décès.

Des bonifications en cas de retraite tardive sont accordées dans la fonction publique et les industries nationalisées, ainsi que dans la majorité des systèmes privés (1) ; pour ceux-ci toutefois subsiste une importante minorité qui ne bénéficie pas de cet avantage.

Bonification en cas de retraite prise postérieurement à l'âge d'ouverture du droit à pension.

	RÉGIMES PRIVÉS — Non gérés par compagnies.	RÉGIMES PRIVÉS — Gérés par compagnies.	SERVICES publics. Industries nationalisées.	TOUS régimes.
Système prévoyant cette bonification	61	80	100	84
Système ne la mentionnant pas	39	20	»	16
	100	100	100	100

Source : op. précité, p. 22.

(1) Cette dernière constatation semble en contradiction avec les statistiques indiquées plus haut en ce qui concerne l'âge de la retraite dans les régimes professionnels. Mais il convient de noter que ces statistiques sont tirées des réponses à une enquête faite auprès des employés eux-mêmes.

Transférabilité des droits : dans ce domaine, le système anglais demeure dans son ensemble peu développé. Certes la transférabilité est prévue dans les services publics et les industries nationalisées, sous réserve de l'accord de l'employeur, mais elle n'est pas explicitement mentionnée dans les régimes privés gérés par les compagnies et seulement 1/4 des membres des régimes non gérés peut en bénéficier — sous réserve ici encore de l'accord de l'employeur. Il y a là un élément non négligeable qui restreint la mobilité de l'emploi.

L'application du système dans son ensemble, tel qu'il a fonctionné depuis 1948-1949, donne lieu à un certain nombre de constatations. Celles-ci concernent plus particulièrement le régime d'Etat. Leur nature doit être précisée.

II. — Les insuffisances du régime.

Le fonctionnement du régime a fait ressortir des insuffisances dans deux domaines essentiels : celui de l'équilibre financier ; celui du niveau de vie assuré par le montant des prestations versées. Divers projets de réformes ont tenté de remédier à ces insuffisances.

1° *L'équilibre financier.*

Si aucune modification n'avait été introduite dans le système d'Etat des pensions, l'équilibre financier serait apparu rapidement compromis.

Ce régime est en effet fondé sur le concept de la « cotisation actuarielle », à savoir, selon la définition donnée par l'actuaire du Gouvernement en 1946 « l'évaluation des prestations futures, pour l'individu, par référence à la cotisation hebdomadaire qu'un entrant à l'âge initial aurait à payer, tout au long de sa vie active, pour couvrir en moyenne le coût des prestations auxquelles lui et ses dépendants auraient droit ». Pour les personnes qui adhèrent au régime lorsqu'elles ont dépassé l'âge initial, la cotisation actuarielle est inadéquate. De même, quand les taux des prestations sont augmentés, le coût additionnel, en ce qui concerne ceux qui se trouvent alors au-dessus de l'âge initial, n'est pas entièrement couvert par une augmentation correspondante dans la cotisation actuarielle. D'où un passif qui se présente d'année en année, comme un excès des dépenses nées du versement des pensions sur les recettes provenant des cotisations et de l'intérêt. Il est prévu que ces déficits iraient à l'avenir en s'accroissant, cela pour deux raisons principales : une augmentation du nombre des gens âgés est attendue au sein de la nation ; une proportion accrue de vieilles gens bénéficiera du droit à pension au fur et à mesure que les classes ayant adhéré au système pour la première fois en 1948 atteindront l'âge de la retraite. Selon les précisions fournies par l'actuaire du gouvernement, le nombre des pensionnés, qui était de 4.320.000 en avril 1954, atteignait 4.830.000 au milieu de 1958 et dépassait déjà 5.500.000 à la fin

de l'année 1960. Dans les vingt-cinq prochaines années, le nombre des personnes de plus de 65/60 ans est estimé devoir s'accroître encore de 35 p. 100.

Le tableau ci-joint fait ressortir les déficits escomptés qui résultent du rapprochement entre les recettes et les dépenses du système.

Ressources et dépenses du système
(En millions de livres.)

	1961-62	1966-67	1971-72	1976-77	1981-82	1991-92	2001-02
Ressources.							
Cotisations	698	711	716	720	725	746	773
Subvention de l'échiquier. ..	123	125	126	127	127	131	136
Intérêt	50	50	50	50	50	50	50
Total	871	886	892	897	902	927	959
Dépenses.							
Pensions	683	768	862	940	990	1.022	990
Autres prestations et administration...	326	341	340	338	336	339	353
Total	1.009	1.109	1.202	1.278	1.326	1.361	1.343
Excédent (+)...	»	»	»	»	»	»	»
Déficit (—) ...	—138	—223	—310	—381	—424	—434	—384

Source : Report by the Government Actuary on the Financial Provisions of the Bill — Jan. 1959 Cmnd 629.

Malgré la contribution versée depuis l'origine par l'Echiquier, c'est-à-dire le Trésor, et qui vient comme une sorte de subvention s'ajouter aux recettes, le déficit doit aller croissant jusqu'en 1991-1992. Il est, au début de la période, de 138 millions de livres et, à la fin, de presque 400 millions de livres. Des déficits de

cette importance ne pourraient être couverts que par un recours intensif à l'impôt, donc par une aggravation du système général de taxation qui est déjà lourd.

2° *L'insuffisance des prestations servies.*

Le système a pour objet, à l'origine, de fournir à tous les retraités un niveau minimum de subsistance. Mais il a dû rapidement compter avec l'incidence de l'inflation d'après guerre dont une des conséquences immédiates fut de rendre toute pension payée en espèces inadéquate aux besoins. Pour remédier à cette situation, diverses hausses successives du montant des pensions servies sont intervenues depuis 1948. Mais un certain nombre de pensionnés n'en doit pas moins faire appel à l'assistance pour compléter le montant des pensions versées.

Les statistiques données par le National Assistance Board dans son rapport pour l'année 1959 font ressortir les chiffres suivants :

Pour le mois de décembre 1959, les allocations d'assistance versées en supplément des prestations servies par l'Assurance nationale ont représenté 69 p. 100 du total des allocations d'assistance consenties et les retraités ont à eux seuls reçu 55,3 p. 100 des sommes versées.

La répartition des allocations d'assistance était, à cette date, la suivante :

Allocations d'assistance versées en supplément des prestations de l'assurance nationale : 69 p. 100 du total, dont :

— supplément aux pensions de retraite......... 55,3 p. 100.

— supplément aux prestations maladie ou rentes accidents du travail...................... 7,2 p. 100.

— supplément aux allocations de chômage..... 3,3 p. 100.

— supplément aux pensions de veuves........ 3,3 p. 100.

Allocations d'assistance versées à des personnes qui ne reçoivent pas de prestations de l'assurance nationale : 31 p. 100 du total dont :

— personnes non inscrites à un bureau de placement .... 18,6 p. 100

— pensions de vieillesse non contributives...... 6,9

— personnes inscrites à un bureau de placement. 5,4

Sur les 1.766.000 personnes ayant bénéficié en décembre 1959 de l'assistance, 1.213.000 étaient « âgées » (c'est-à-dire avaient plus de 65/60 ans). Un tableau dressé sur un échantillonnage de 2 1/2 p. 100 fait ressortir l'âge et le sexe des bénéficiaires de l'assistance en 1959, ainsi que de leurs femmes.

BÉNÉFICIAIRES	16-20 ANS	21-29 ANS	30-39 ANS	40-49 ANS	51-59 ANS	60-64 ANS	65-69 ANS	70-79 ANS	80 et plus.	TOTAL
Hommes	12	32	56	51	80	52	79	170	82	614
Femmes	15	34	51	60	110	109	166	405	202	1.152
Total	27	66	107	111	190	161	245	575	284	1.766
Epouses des bénéficiaires............	2	21	40	36	57	44	52	85	17	354
Total										
Hommes	12	32	56	51	80	52	79	170	82	614
Femmes	17	55	91	96	167	153	218	490	219	1.506
Total	29	87	147	147	247	205	297	660	301	2.120

Source : rapport précité, annexe IV.

Il convient d'observer qu'une part importante des allocations d'assistance servies aux personnes âgées est destinée à couvrir le loyer que doivent payer ces vieillards pour se loger. Les charges résultant du loyer varient beaucoup d'une région à l'autre de la Grande-Bretagne et l'assistance permet, dans une certaine mesure, de diminuer les divergences géographiques.

3° *Les projets de réformes du système des pensions.*

Un projet a été élaboré par chacun des trois grands partis politiques britanniques : conservateur, travailliste, libéral. C'est le premier qui est entré en application le 1er avril 1961. Aussi mérite-t-il des développements particuliers (cf. 3e partie). De brèves indications sont données ici sur les deux autres plans.

Les projets travailliste et libéral proposaient l'un et l'autre une augmentation immédiate du niveau de base des pensions et l'abandon du principe de la cotisation actuarielle. Les travaillistes suggéraient la création d'un « Fonds de réserve » finançant partiellement le système. Plus révolutionnaires, les libéraux abandonnaient toute idée de fonds et substituaient aux cotisations une « taxe de sécurité sociale » incorporée dans le budget général.

Le plan travailliste (1958) reposait sur l'idée fondamentale d'un lien entre salaires d'une part, cotisations et pensions d'autre part. Il introduisait donc un système de pensions différenciées en fonction des salaires gagnés pendant la vie active, et de cotisations variant, elles aussi, avec les gains. Chaque salarié verserait 3 p. 100 de son salaire, l'employeur 5 p. 100 et l'Echiquier apporterait une contribution de 2 p. 100 du revenu national. La pension comporterait deux parts : un montant de base de 3 £ par semaine après 40 ans d'emploi et une somme additionnelle, graduée en fonction des gains et des cotisations passés, qui équivaudrait à 1/3 des gains moyens à l'âge de 65 ans après 50 ans d'emploi.

L'application de ce plan aurait vraisemblablement provoqué un déclin des régimes privés professionnels de pensions dont le maintien était soumis à l'approbation du Gouvernement. Elle comportait un risque financier. L'équilibre financier de l'ensemble était difficilement prévisible car, pour protéger les assurés contre les dangers de l'inflation, les retraites étaient automatiquement indexées sur le coût de la vie. Celle clause d'indexation introduisait évidemment un élément d'incertitude et de déséquilibre financier dans le fonctionnement du système.

Elle était pourtant prévue également dans le projet libéral qui liait la pension à un indice du coût de la vic des retraités spécialement créé à cet effet. Ce projet, par contre, rejetait le principe de pensions proportionnelles aux salaires pour s'attacher au contexte d'une pension assurant une subsistance minimum. Il préconisait le développement et la meilleure orientation des régimes professionnels de pensions.

Aucun de ces deux plans ne fut adopté car le Gouvernement conservateur avait lui-même élaboré son propre projet de réformes. Mais ce projet, dont il y a lieu de faire l'analyse, s''inspire de certaines des dispositions des systèmes préconisés par les autres partis.

III. — Le nouveau régime des pensions.

Le projet du parti conservateur s'est traduit dans une loi du 9 juillet 1959 qui est entrée en application à partir du 1er avril 1961 après avoir subi des modifications en 1960. Les objectifs en ont été précisés par le Gouvernement lui-même :

— établir le système d'assurance nationale sur des bases financières sûres. Le but est ici d'éviter une des insuffisances essentielles constatées dans le système actuel et d'abandonner de ce fait le principe de la cotisation actuarielle pour adopter celui de la répartition (pay-as-you-go) ;

— instituer, pour tous les salariés ne relevant pas d'un système de pension professionnel adéquat, un mode de calcul de la retraite qui, dans une certaine mesure, sera proportionnel au gain. Ce lien établi entre pensions et cotisations d'une part, salaires d'autre part, était déjà une des caractéristiques du plan travailliste ;

— préserver et encourager le développement optimum des régimes de retraites professionnels. La tendance libérale semble sur ce point triompher par rapport à celle de l'opposition travailliste.

Les mécanismes de fixation des cotisations et de calcul des prestations seront examinés avant que soit faite une tentative d'appréciation du système.

1° *Le mécanisme de fixation des cotisations.*

Le nouveau régime superpose à la cotisation hebdomadaire uniforme actuelle, qui reste applicable pour les salaires de £ 9 et moins par semaine, une cotisation de 8 1/2 p. 100 des gains pour les salaires variant hebdomadairement entre £ 9 et £ 15.

La cotisation est payée concurremment par l'employeur et le salarié. Elle inclut, comme actuellement, la cotisation au service national de santé (3 s 4 d pour un homme, 2 s 8 d pour une femme) et la cotisation aux accidents du travail.

Pour les femmes la cotisation uniforme est plus basse. Ce mode de calcul conduit à faire varier les cotisations entre deux extrêmes :

Hommes :

19 s 2 d par semaine pour un salaire de £ 9 ;
29 s 4 d par semaine pour un salaire de £ 15.

La répartition entre employeur et salarié se fait sur la base suivante :

— employeur : 8 s 7 d. } 19 s 2 d : cotisation minimum pour un
— salarié : 10 s 7 d.... } homme.
— employeur : 7 s 4 d. } 16 s 0 d : cotisation minimum pour une
— salarié : 8 s 8 d.... } femme.

Le tableau ci-joint fait ressortir le montant des cotisations, en proportion des salaires et selon le sexe, d'après le nouveau système.

Contributions hebdomadaires.

MONTANT DES GAINS hebdomadaires sur lesquels les cotisations sont payables.		HOMMES DE PLUS DE 18 ANS — Total.		Salarié.		Employeur.		FEMMES DE PLUS DE 18 ANS — Total.		Salarié.		Employeur.	
		s	d	s	d	s	d	s	d	s	d	s	d
£ 9 au moins	Min.	19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
	Gr.	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
		19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
£ 10	Min.	19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
	Gr.	1	10	0	11	0	11	1	10	0	11	0	11
		21	0	11	6	9	6	17	10	9	7	8	3
£ 11	Min.	19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
	Gr.	3	8	1	10	1	10	3	8	1	10	1	10
		22	10	12	5	10	5	19	8	10	6	9	2
£ 12	Min.	19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
	Gr.	5	4	2	8	2	8	5	4	2	8	2	8
		24	6	13	3	11	3	21	4	11	4	10	0
£ 13	Min.	19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
	Gr.	7	0	3	6	3	6	7	0	3	6	3	6
		26	2	14	1	12	1	23	0	12	2	10	10
£ 14	Min.	19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
	Gr.	8	8	4	4	4	4	8	8	4	4	4	4
		27	10	14	11	12	11	24	8	13	0	12	0
£ 15 ou plus	Min.	19	2	10	7	8	7	16	0	8	8	7	4
	Gr.	10	2	5	1	5	1	10	2	5	1	5	1
		29	4	15	8	13	8	26	2	13	9	12	5

Source : Ministry of Pensions, juillet 1961. The Graduated Pension Scheme.

La ventilation des cotisations entre l'assurance nationale, les accidents du travail et le service national de santé fait ressortir la part prépondérante consacrée aux retraites. Cette constatation avait déjà été faite dans le système antérieur.

D'une façon générale, tout salarié âgé de plus de 18 ans, gagnant plus de £ 9 par semaine, qui n'est pas « non-adhérent » (l'important problème du « contracting out » ou non-affiliation sera étudié ultérieurement) bénéficie du système, y compris les femmes mariées (1) et les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite mais qui continuent à travailler.

Par contre, les travailleurs indépendants et les non-salariés ne paieront pas de cotisations proportionnelles et leur contribution est calculée aux taux ci-dessous :

	ASSURANCE nationale.		SERVICE national santé.		COTISATION totale.	
Cotisations des travailleurs indépendants.						
	s	d	s	d	s	d
Hommes de plus de 18 ans.	11	4	2	10	14	2
Femmes de plus de 18 ans.	9	4	2	2	11	6
Cotisations des non-salariés.						
Hommes de plus de 18 ans.	8	7	2	10	11	5
Femmes de plus de 18 ans.	6	7	2	2	2	9

Compte tenu de l'augmentation estimée du coût des pensions due au nombre croissant des pensionnés, le nouveau régime prévoit des augmentations de cotisations qui doivent intervenir à intervalles réguliers de cinq ans. Les augmentations proposées sont au plus de 5 d pour l'employeur et 5 d pour l'employé dans la cotisation minimum. La première d'entre elles sera applicable en 1965.

2° *Le montant des pensions.*

Les prestations accordées demeurent à la base uniformes, mais le paiement de cotisations proportionnelles aux gains pour la part comprise entre £ 9 et £ 15 donne droit à des pensions complémentaires calculées aux taux de 6 d par semaine pour chaque £ 7 10 s de contributions proportionnelles payées par un homme ou £ 9 payées par une femme salariée (2). Ces pensions complémentaires s'ajoutent à la pension uniforme. Une veuve de plus de 60 ans a droit à la moitié de la pension complémentaire gagnée par son mari, ainsi qu'à toute pension qu'elle-même aurait pu gagner grâce à ses propres cotisations proportionnelles.

Deux tableaux montrent, en ce qui concerne les hommes et les femmes, ce que représente le montant des pensions (taux de base + taux gradué) dans le régime nouveau.

(1) Quelques dispositions particulières sont cependant prévues pour elles.

(2) Quand les cotisations seront augmentées quinquennalement, ces totaux seront accrus en conséquence, de sorte que la période pendant laquelle une personne dont les gains sont inchangés aura cotisé pour obtenir le droit à chaque 6 d hebdomadaire ne sera pas affectée.

Montant des pensions pour les hommes.

GAINS MOYENS hebdomadaires sur lesquels les cotisations sont payées.	HOMMES ADHERANT AU REGIME A L'AGE DE : 18 ans.			30 ans.			40 ans.			50 ans.			60 ans.		
	Total du supplément de pension gradué.	Total de la pension hebdomadaire à 65 ans.		Total du supplément de pension gradué.	Total de la pension hebdomadaire à 65 ans.		Total du supplément de pension gradué.	Total de la pension hebdomadaire à 65 ans.		Total du supplément de pension gradué.	Total de la pension hebdomadaire à 65 ans.		Total du supplément de pension gradué.	Total de la pension hebdomadaire à 65 ans.	
	s d	Cél. s d	Mar. s d	s d	Cél. s d	Mar. s d	s d	Cél. s d	Mar. s d	s d	Cél. s d	Mar. s d	s d	Cél. s d	Mar. s d
£ 9 ou moins........	»	57,6	92,6	»	57,6	92,6	»	57,6	92,6	»	57,6	92,6	»	57,6	92,6
£ 10..................	7,6	65,0	100,0	5,6	63,0	98,0	4,0	61,6	96,6	2,6	60,0	95,0	1,0	58,6	93,6
£ 11..................	15,0	72,6	107,6	11,0	68,6	103,6	8,0	65,6	100,6	5,0	62,6	97,6	1,6	59,0	94,0
£ 12..................	22,0	79,6	114,6	16,0	73,6	108,6	11,6	69,0	104,0	7,0	64,6	99,6	2,6	60,0	95,0
£ 13..................	28,6	86,0	121,0	21,6	79,0	114,0	15,0	72,6	107,6	9,0	66,6	101,6	3,0	60,6	95,6
£ 14..................	35,6	93,0	128,0	26,6	84,0	119,0	19,0	76,6	111,6	11,6	69,0	104,0	4,0	61,6	96,6
£ 15 ou plus........	41,6	99,0	134,0	31,0	88,6	123,6	22,0	79,6	114,6	13,6	71,0	106,0	4,6	62,0	97,0

Source : Ministry of Pensions, décembre 1960 : The Graduated Pension Scheme.

Montant des pensions pour les femmes.

GAINS MOYENS hebdomadaires sur lesquels les cotisations sont payées.	FEMMES ADHÉRANT AU RÉGIME A L'AGE DE : 18 ans. Total du supplément de pension gradué.	18 ans. Total de la pension hebdomadaire à l'âge de 60 ans.	30 ans. Total du supplément de pension gradué.	30 ans. Total de la pension hebdomadaire à l'âge de 60 ans.	40 ans. Total du supplément de pension gradué.	40 ans. Total de la pension hebdomadaire à l'âge de 60 ans.	50 ans. Total du supplément de pension gradué.	50 ans. Total de la pension hebdomadaire à l'âge de 60 ans.	55 ans. Total du supplément de pension gradué.	55 ans. Total de la pension hebdomadaire à l'âge de 60 ans.
	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d
£ 9 ou moins.......	»	57,6	»	57,6	»	57,6	»	57,6	»	57,6
£ 10....................	5,6	63,0	4,0	61,6	2,6	60,0	1,6	59,0	0,6	58,0
£ 11....................	11,0	68,6	8,0	65,6	5,6	63,0	2,6	60,0	1,6	59,0
£ 12....................	16,0	73,6	11,6	69,0	7,6	65,0	4,0	61,6	2,0	59,6
£ 13....................	21,6	79,0	15,0	72,6	10,0	67,6	5,0	62,6	2,6	60,0
£ 14....................	26,6	84,0	19,0	76,6	12,6	70,0	6,6	64,0	3,0	60,6
£ 15 ou plus.......	31,0	88,5	22,0	79,6	14,6	72,0	7,6	65,0	3,6	61,0

Source : Ministry of Pensions, déc. 1960 : the graduated Pension Scheme.

La pension de base est payable dans les conditions prévues par le système antérieur. Le nouveau système se propose notamment de maintenir les augmentations accordées dans le cas de retraites prises à un âge tardif.

Les pensions complémentaires sont elles aussi liées à l'âge de la retraite dans les mêmes conditions que précédemment : obligation pour les assurés continuant à travailler après 65/60 ans et qui désirent en même temps toucher leur pension de ne pas dépasser un maximum de gains au-delà duquel le montant de la pension se trouve réduit ; suppression de cette obligation à partir de 70/65 ans ; augmentation des pensions (part de base et part proportionnelle) si celles-ci sont encaissées postérieurement à l'âge d'ouverture du droit (65/60 ans) et cela jusqu'à l'âge de 70/65 ans. Ainsi un célibataire qui aurait continué à travailler jusqu'à 70 ans et qui gagnerait £ 9 par semaine toucherait 75 s 6 d au lieu des 57 s 6 d qu'il aurait touchés s'il avait pris sa retraite à 65 ans.

3° *Appréciation du système nouveau.*

Avant que soit portée une appréciation sur le système, trois questions doivent recevoir une réponse : quel est le domaine d'application réel du régime au sein de la population britannique ? Les perspectives financières dudit régime sont-elles favorables ? Les prestations en espèces qu'il propose à ses adhérents assurent-elles un niveau de vie suffisant ?

a) Le domaine d'application du régime : problème du « contracting out » ou non-affiliation.

Le nouveau système offre aux salariés la possibilité de ne pas adhérer au régime d'Etat des retraites, pour ce qui est des cotisations et des pensions proportionnelles si ceux-ci sont protégés par un système de pensions professionnel adéquat. Cette non-adhésion est qualifiée de « contracting out ». Elle est décidée par l'employeur et dépend de trois conditions essentielles :

— le régime professionnel en question doit être financièrement sain ;

— il doit verser une pension à (ou avant) 65/60 ans qui sera au moins égale au maximum de la pension proportionnelle qui serait gagnée dans le système d'Etat pendant la même période. Cette condition a pour effet que, quels que soient les gains actuels du salarié, sa pension dans le régime professionnel devra être au moins aussi élevée que celle qu'un homme gagnant £ 15 par semaine pendant la même période d'emploi obtiendrait grâce à la proportionnalité de la pension versée par l'assurance d'Etat ;

— les droits à pension ainsi définis doivent être préservés d'une façon ou d'une autre au cas où le salarié quitterait son travail. Cette condition peut être remplie, par exemple, grâce

à la constitution d'une pension qui restera « gelée » jusqu'à l'âge d'ouverture du droit. L'employeur pourra, encore, acheter des droits jusqu'à concurrence du maximum de la part proportionnelle de la pension versée par l'assurance nationale, pendant la période de non-adhésion au système.

Le Gouvernement avait à l'origine formulé l'hypothèse que 2 millions 1/2 de salariés sur les quelques 10 millions qui sont actuellement affiliés à des régimes professionnels de pensions n'adhéreraient pas au nouveau régime proportionnel.

Les statistiques officielles d'avril 1961 font ressortir un total de non-adhérents de plus de 4 millions pour une population active de 21 millions de personnes âgées de plus de 18 ans. Ce total se répartit à raison de 3.664.223 hommes et 575.348 femmes. Il comprend 2 millions 1/2 de salariés dans les services publics (fonction publique et industries nationalisées). Le taux le plus élevé de non-participation se trouve en effet être dans ce secteur qui possède des régimes de pensions plus favorables que le système d'Etat.

Dans l'industrie privée, le nombre des non-affiliés est de 1.500.000. Certaines sociétés importantes (firme d'automobiles Ford, compagnies d'assurance diverses, banques) ont décidé de ne pas adhérer au système d'Etat.

D'une façon générale, la raison financière évidente pour laquelle les salariés occupant des emplois élevés peuvent avoir intérêt à ne pas adhérer au système est qu'ils peuvent souvent obtenir sur le marché libre des avantages supérieurs à celui du régime d'Etat. La décision de s'affilier peut quant à elle, tenir à divers motifs ; certaines entreprises, trop occupées pour se consacrer à une étude du problème des pensions, trouvent plus facile d'adhérer au système d'Etat ; il en est de même des firmes comportant beaucoup d'emplois inférieurs ou de celles qui occupent du personnel âgé, ou pour une courte durée (jeunes filles avant le mariage, travailleurs à temps partiel, emplois temporaires) et qui désirent éviter toute difficulté lorsque leurs employés quittent la maison. Il est à noter encore que certaines entreprises ont choisi de s'affilier au régime d'Etat et en même temps d'ajouter à ce régime leur propre système de pensions. Un des exemples les plus remarquables est celui de la grande firme de produits chimiques I. C. I.

Les salariés non affiliés au système d'Etat sont tenus de verser concurremment avec leurs employeurs, des cotisations de base uniformes calculées hebdomadairement comme suit :

Cotisation globale.

	SALARIÉ		EMPLOYEUR		TOTAL	
	s	d	s	d	s	d
Hommes	12	2	9	10	22	0
Femmes	9	6	7	9	17	3

Ces cotisations sujettes aux accroissements quinquennaux, leur donnent droit au bénéfice des prestations uniformes de base du régime d'Etat.

b) Les perspectives financières du régime.

Les services de l'Actuariat du Gouvernement se sont efforcés de prévoir quelle serait, à long terme, l'évolution financière du régime. Les estimations sont liées à trois hypothèses. La premièrc concerne le nombre de personnes qui ne seront pas affiliées au système d'Etat. Ce nombre est évalué à 3 millions (1). Une deuxième hypothèse concerne le taux moyen de chômage estimé à 3 p. 100 alors que le taux utilisé depuis 1951 dans les estimations à long terme a été de 4 p. 100. Le Gouvernement a compté en dernier lieu que les gains s'accroîtraient chaque année de 2 p. 100.

Sur la base de ces hypothèses, les ressources et les dépenses du système de pensions doivent évoluer comme suit .

(1) Les premières estimations étaient seulement, on l'a indiqué, de 2 millions et demi. L'évaluation de 3 millions est encore nettement inférieure à la réalité.

Ressources et dépenses du système nouveau.

(£ millions.)

	1961-62	1966-67	1971-72	1976-77	1981-82	1986-87	1991-92	1996-97	2001-02
Ressources.									
Cotisations	937	1.061	1.160	1.262	1.377	1.424	1.474	1.537	1.597
Subventions de l'Echiquier	187	199	211	223	238	242	247	253	259
Intérêt	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Total	1.174	1.310	1.421	1.535	1.665	1.716	1.771	1.840	1.906
Dépenses.									
Pensions	776	886	1.009	1.121	1.208	1.273	1.319	1.341	1.355
Autres prestations et administrations	358	414	411	408	409	407	407	412	420
Total	1.134	1.300	1.420	1.529	1.617	1.680	1.726	1.753	1.775
Excédent (+)	+ 40	+ 10	+ 1	+ 6	+ 48	+ 36	+ 45	+ 87	+ 131
Déficit (—)	»	»	»		»	»	»	»	»

Source : Report by the Government Actuary on the Financial Provisions of the Bill, nov. 1960, Cmnd 1197.

L'interprétation des chiffres peut prêter à confusion : bien que les prévisions fassent apparaître un excédent dans chacune des années choisies, il n'en résulte pas pour autant qu'un excédent sera dégagé chaque année. Aussi un tableau distinct a-t-il été dressé pour faire apparaître l'excédent ou le déficit moyen dans chaque période quinquennale.

(£ millions.)

1961-66	1966-71	1971-76	1976-81	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
+ 24	— 9	— 13	+ 6	+ 44	+ 40	+ 62	+ 105

Source : Report by the Government Actuary, nov. 1960 Cmnd 1197.

Comme dans le système antérieur, une contribution du Trésor s'ajoute, dans les recettes, aux cotisations. Estimée pour l'année commençant le 1[er] avril 1961 à £ 187 millions, elle s'élèverait à £ 211 millions en 10 ans. Sur ces bases et compte tenu du principe de répartition maintenant adopté, le système est équilibré à long terme. Encore faut-il se demander s'il offre à ses adhérents un revenu minimum suffisant.

c) Les prestations servies et le niveau de vie.

C'est dans ce domaine que plusieurs critiques ont déjà été adressées au système avant même sa mise en vigueur.

A la différence des projets travailliste et libéral, le plan gouvernemental ne prévoit pas de procédé automatique de protection du revenu issu de la pension contre le risque d'inflation, par l'introduction d'une clause d'indexation. Le parti conservateur estime en effet que sa politique d'ensemble doit avoir pour objet d'arrêter l'inflation elle-même plutôt que de tenter de protéger certains groupes sociaux des conséquences de ce mal.

Sans doute le régime n'exclut-il pas la possibilité de reviser périodiquement les taux de la pension minimum de base, mais il n'indique pas clairement suivant quelles modalités ces revisions interviendraient, quels en seraient les effets et comment la dépense supplémentaire serait financée.

S'appuyant sur ces critiques, certains experts (cf. notamment : MM. Pilch et Wood) ont proposé des réformes radicales en matière de pensions. Ils suggèrent l'introduction d'un système entièrement rénové où toute distinction entre l'assurance nationale et l'assistance nationale serait abolie. Le versement par l'Etat de pensions serait soumis à une condition de ressources et ceux dont le revenu privé atteindrait ou dépasserait £ 10 par semaine ne recevraient rien. Les employeurs seraient de leur côté encouragés à élaborer des régimes professionnels assurant une pension minimum hebdomadaire de £ 10. Les pensions

d'Etat se trouveraient ainsi réservées à ceux qui ne bénéficient pas d'un autre système de garantie. Versées à des retraités nettement moins nombreux qu'actuellement, leur montant pourrait être sensiblement plus élevé.

***

Il semble prématuré de porter un véritable jugement sur un système qui n'en est qu'à ses débuts. Mais l'ampleur des commentaires que ce système a d'ores et déjà provoqués est un indice de l'intérêt que porte l'opinion publique anglaise au problème des pensions.

Il s'agit d'un domaine assez mouvant où les estimations financières aussi bien que les taux appliqués en matière de cotisations et de prestations ne peuvent être fixés une fois pour toutes. C'est pourquoi la mise en application du système nouveau suscitera sans doute, dans les années à venir, des adaptations et des transformations résultant de la confrontation des principes avec les réalités économiques et sociales.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Documents officiels.

Report of the Committee on the Economic and Financial problems of the Provision for Old Age (H M S O, 1954, Cmnd 9333).

Occupational Pensions Schemes. A Survey by the Government Actuary (H M. S. O, 1958).

Provision for Old Age (H M S O, octobre 1958, Cmnd 538).

Report of the National Assistance Board for the year ended 31st December 1959 (H M S O, Cmnd 1085).

Report of the Ministry of Pensions and National Insurance for the year 1959 (H M S O, Cmnd 1133).

Report by the Minister of Pensions and National Insurance on his Quinquennial Review of the Rates and Amounts of National Insurance Benefit (H M S O).

National Insurance Act 1959.

National Insurance Act 1960.

National Insurance Bill 1959 = Report by the Government Actuary on the Financial Provision of the Bill (H M S O, janv. 1959, Cmnd 629).

National Insurance Bill 1960 = Report by the Government Actuary on the Financial Provision of the Bill (H M S O), nov. 1960, Cmnd 1197).

Proposed Changes in the National Insurance Schemes (H M S O, nov. 1960, Cmnd 1196).

Abstract of Statistics relating to level of benefits and contributions, and other related matters. Ministry of Pensions, novembre 1960.

The graduated Pension Sheme. Ministry of Pensions, décembre 1960.

Brochures de vulgarisation du ministère des pensions :

— *Retirement pensions :* leaflet N. 1 15, août 1959.
— *Everybody's guide to National Insurance,* août 1959.
— *Contracting out of the new graduated pension cheme :* leaflet R. 1, décembre 1959.
— *How graduated National Insurance Contributions will be collected from April 1961 :* leaflet N. 1 115, juin 1960.
— *Preservation of Equivalent Pension Rights and Special Contribution Arrangements for Contracted-out Employees :* leaflet N. 1 114, août 1960.
— *Employer's Guide to Graduated National Insurance Contributions :* leaflet N. 1 116, novembre 1960.
— *The graduated Pension Sheme starts at the beginning of April :* leaflet N. 1 122, janvier 1961.
— *A guide to the New Graduated Pension Sheme :* leaflet N. 1 111, janvier 1961.
— *Retirement Pensions :* leaflet N. 1 15, avril 1961.

II. — Ouvrages.

Social Policies for Old Age, B. E. Shenfield 1957.
Pension Shemes, Michael Pilch and Victor Wood Hutchinson, 1960.

III. — Brochures et articles.

National Superannuation, Labour Party, London SW 1.
Security for our Pensioners, Liberal Party, London SW 1.
F. W. Paish and A. T. Peacock : *Economics of Dependance*, « Economica », nov. 1954.
Alen T. Peacock : *The Economics of National Superannuation*, « Three Banks Review », sept. 1957.
J. Wiseman : *The Government Pension Plan*, « London and Cambrige Economic Bulletin », « Times Review of Industry », mars 1959.
J. Wiseman : *Pensions in Britain*, Finanzarchiv band 19, heft 3, 1959.
New Pensions — In or out ?, « The Economist », 23 juillet 1960.
Articles divers tirés du « Times », du « Financial Times » et du « Guardian ».

L'information écrite a été complétée par une mission sur place à Londres dans les services du ministère des pensions et de l'assurance nationale.

III. — AIDE SOCIALE AUX TRAVAILLEURS AGES

Introduction.

Le terme « aide sociale » est employé ici dans une acception volontairement vague. Il est destiné en effet à recouvrir des formes d'aide très diverses : hébergement individuel ou collectif, services de toutes sortes.

Mais les étapes mêmes du vieillissement d'une personne âgée, c'est-à-dire la division de la vie de cette personne en phases distinctes selon l'état physiologique et psychologique permettent d'établir, entre les formes d'aide, des distinctions qui serviront de plan au rapport.

Pour les personnes âgées les plus valides, l'aide essentielle qui peut être apportée consiste en la construction de logements individuels adaptés aux besoins du vieillard mais conservant à celui-ci l'essentiel de son indépendance.

Toutefois le logement n'est pas en soi une fin, et l'apport en logements doit être complété par la fourniture, au domicile du vieillard, de services divers destinés à alléger les servitudes matérielles et morales de la vie quotidienne.

Au fur et à mesure que le vieillard devient plus âgé ou plus fragile, le logement privé et les services annexes peuvent s'avérer inadéquats. L'aide sociale prend alors la forme d'un hébergement collectif en hospice ou maison de retraite.

La phase de la maladie, enfin, ou de l'extrême fragilité requiert les soins médicaux, donc l'hospitalisation dans un établissement curatif.

La politique des logements individuels, les services d'aide aux vieillards à domicile, les hospices, l'hospitalisation dans un établissement de soins constitueront les quatre chapitres de ce rapport.

L'information a été tirée d'un ensemble de documents écrits (rapports officiels, livres, articles de journaux) dont la liste est donnée à l'annexe I, ainsi que d'un certain nombre d'enquêtes faites au cours d'une mission sur place à Londres dans les services suivants :

Administrations :

— ministère du logement ;
— ministère de la santé publique.

Organisations bénévoles :

— National Old People's Welfare Council ;
— Croix-Rouge ;
— National Corporation for the Care of Old People.

Service de recherche dirigé par M. F. Le Gros Clark M. A.

CHAPITRE Ier

LA CONSTRUCTION DES LOGEMENTS INDIVIDUELS

La politique de construction des logements en faveur des personnes âgées s'est développée en Grande-Bretagne à partir de 1955, l'accent ayant été mis, antérieurement, sur les constructions familiales. Dès 1949 il est vrai, des directives avaient été données par le ministère du logement aux autorités locales quant au logement des vieillards, mais elles concernaient surtout la construction de logements communautaires : « hostels ». Depuis lors l'attitude gouvernementale s'est profondément modifiée en s'orientant vers la construction de logements individuels. Deux phases sont d'ailleurs à distinguer dans la politique de construction suivie en faveur des personnes âgées :

— une phase « classique » de construction de petits bungalows indépendants à une seule pièce principale (one bedroom dwellings) et de reconversion (transformation et modernisation) de vieilles maisons ou immeubles en petits appartements de une à deux pièces principales avec parfois cuisines et salle de bain communes à plusieurs locataires ;

— une phase plus « novatrice » et plus récente qui a commencé vers 1958 et qui est inspirée par les idées originales du ministre de la construction : M. Henry Brooke sur la construction de petits appartements ou studios (flatlets) pour personnes âgées avec des services généraux communs et un gardiennage.

1° La première phase : construction de bungalows à une pièce principale et reconversion de vieilles maisons en petits appartements.

Le Ministère du Logement ne dispose pas de statistiques spécifiques concernant les bungalows et petits appartements habités par les personnes âgées. Mais il considère que cette catégorie de logements à une pièce est en majeure partie occupée par des vieillards. Les statistiques d'ensemble ont donc leur valeur pour le cas particulier des personnes âgées.

Le nombre de logements à une pièce édifiés du 1er avril 1945 au 31 décembre 1960 par les autorités locales et les villes nouvelles a été de 246.596 dont 172.934 appartements et 73.662 maisons ; 17,4 % de ces logements sont situés à Londres.

Certains organismes privés font aussi des constructions en faveur des personnes âgées. Le total des logements ainsi construits par plus de deux cents sociétés privées était d'environ 2.500 fin 1959.

Les constructions sont assumées par les autorités locales de la base (1) : District Councils, Town Councils, Rural Councils, les autorités importantes (County Councils) s'occupant, elles,

(1) Dans le système anglais il faut distinguer une hiérarchie d'autorités locales qui va de la base (District Council, p. ex.) au sommet (County Council).

de la construction d'écoles, par les Corporations de Développement des Nouvelles Villes, les Associations de Logement (qui sont des groupements privés à but philanthropique) et aussi, dans des cas plus rares (il s'agit alors surtout de conversions) par des organismes privés à but lucratif. Les constructions reçoivent une aide financière sous forme de subventions. Celles-ci ont, au cours des dernières années, été accordées dans les conditions suivantes :

— une subvention de £ 10 par an était versée pendant 60 ans pour les bungalows construits dans les blocs ayant moins de 3 étages. Cette subvention, à la charge du Gouvernement, était portée à £ 20, £ 26 ou £ 38 si les blocs avaient respectivement 4, 5 ou 6 étages. Le coût de la construction est en effet alors plus élevé ;

— il s'y ajoutait une subvention versée par les autorités locales importantes (County Councils - County Borough Councils) aux autorités locales de la base chargées de la construction et aux Associations philanthropiques de Logement. Cette subvention, d'un maximum de £ 30 par an, s'explique par l'intérêt, pour les County Councils, d'encourager la construction de logements individuels. L'existence de ces logements permet, en effet, aux County Councils de diminuer leur propre charge représentée par la construction d'hospices au titre de l'aide sociale (1) ;

— des subventions étaient également versées pour les conversions de logements existants faites par les diverses autorités déjà mentionnées, ainsi que par certains organismes privés à but lucratif. Ce sont là les seules subventions versées à ce type d'organisme.

Ce système d'ensemble des subventions a été très récemment remanié, un des objectifs des modifications étant de donner plus de souplesse à la politique des autorités locales en faveur de la construction des logements pour vieillards.

Pour le lieu d'implantation des logements, le Ministère a recommandé de ne pas isoler les vieillards de la société, loin des magasins ou des autobus, mais au contraire de leur permettre de participer à la vie active. Le groupement de constructions en quadrilatère fermé n'cst pas préconisé. Les bungalows se composent généralement d'une entrée, d'un living-room avec un recoin pour le lit, d'une salle de bains et W.C., avec un recoin pour la cuisine. Il était suggéré au départ de grouper vingt unités de construction — puis des ensembles moins importants ont été conseillés — chaque bungalow comporte un jardinet.

Le type de logements construits pendant toute cette première période intéresse essentiellement des personnes bien valides et qui ont conservé leur activité. Sans doute certaines normes ont-elles été données par le Ministère pour éviter les accidents dus à la vieillesse : ouverture facile des fenêtres, toilette pouvant s'ouvrir de l'extérieur en cas d'urgence, etc. Mais plusieurs caractéristiques montrent bien que ces constructions ne sont pas destinées aux vieillards fragiles — par exemple, il n'y a pas de chauffage central.

(1) L'aide sociale sous forme d'hospices a été mise à la charge de ces autorités locales par le National Assistance Act, Part III, 1948.

Jusque vers 1958, cette catégorie de vieillards fragiles avait donc pour seule ressource la possibilité de solliciter une admission en logements communautaires : hospices et maisons de retraite. L'idée originale fut alors de favoriser la construction d'un type de logement apte à des forces déclinantes mais permettant néanmoins de préserver la vie privée, en appartement personnel.

2° La seconde phase : construction de petits appartements ou flatlets destinés à des personnes relativement peu actives.

Cette phase a débuté vers 1958 avec la publication d'une brochure du ministère du logement : « Flatlets for old people ». Elle est actuellement en pleine expansion et une nouvelle brochure vient d'être élaborée par le ministère : 1960 : « More flatlets for old people ». Des normes précises de construction ont été élaborées et sont déjà en cours de modifications afin d'être mieux adaptées aux besoins de la catégorie de vieillards considérée.

L'objectif est d'allier le caractère privé du logement aux nécessités d'une certaine aide imposée par l'âge et au souci de lutter contre l'isolement. Chaque appartement se compose pour une personne seule d'une salle de séjour avec recoin pour un lit (15 m^2) et d'une cuisine (3 à 4 m^2) (dans certains cas, que le ministère ne favorise pas, la cuisine, cachée dans un placard, est incorporée à la salle de séjour). Les salles de bain et w.-c. sont partagés à raison d'une salle de bain pour quatre personnes et d'un w.-c. pour deux. Si l'appartement est destiné à un couple, il comporte une pièce supplémentaire et un w.-c. personnel. La surface de la chambre est alors de 11 m^2, celle du salon de 13 m^2. Parfois il y a une pièce d'habitation unique mais elle est assez grande (20,5 m^2).

Les petits appartements de l'espèce sont groupés dans un bloc de construction qui peut comprendre de 8 à 30 unités de logement. A l'origine, le nombre d'unités préconisées était de 12 à 30 ; l'expérience a conduit à l'abaisser pour le porter de 8 à 12 dans certains cas, régions rurales notamment.

Certaines installations sont prévues pour établir un minimum de vie communautaire et pour permettre aux vieillards d'avoir, à proximité, l'aide qui pourrait leur être nécessaire : salon commun insonorisé car il possède la radio ou la télévision ; installation de blanchisserie ; chaque fois qu'il est possible, pièce de séjour supplémentaire pouvant être utilisée à tour de rôle par les occupants du bloc pour y accueillir et y héberger un membre de leur famille ou un ami venu leur rendre visite.

Le groupe d'appartements est sous la responsabilité d'une garde (warden), qui assure le nettoyage des locaux communs et veille sur les habitants « comme un bon voisin ». La présence de cette garde est un des éléments remarquables du système prévu pour venir en aide aux personnes relativement fragiles. Des sonnettes électriques relient les appartements individuels et les salles de bain au logement de la garde. Celle-ci possède une clé de chaque logement et peut ouvrir les salles

de bain de l'extérieur. La garde est généralement une femme mariée dont l'âge est compris entre 30 et 55 ans. Les tâches varient considérablement suivant les cas. Le travail peut l'occuper quelques heures par jour seulement ou, au contraire, être à temps plein.

La rémunération, elle aussi, varie. Celle de 5 £ par semaine (à laquelle s'ajoutent le logement, le chauffage central et l'eau chaude gratuits) semble être une moyenne.

A l'intérieur des locaux plusieurs normes ont été fixées pour tenir compte de l'habitation par des personnes âgées : installation, dans toute la mesure du possible, du chauffage central pour éviter les difficultés et les dangers d'utilisation des feux ouverts, construction de baignoires basses équipées de poignées, ouverture des fenêtres à une hauteur appropriée et conçue pour une manœuvre facile, emploi de matériaux non glissants pour les planchers, pose des planches de rangement et des boutons d'électricité à un niveau peu élevé afin d'éviter les efforts.

L'implantation des appartements se fait généralement dans des blocs d'un étage avec rez-de-chaussée, ce qui évite le coût d'un ascenseur. Le ministère recommande l'édification de ces logements dans un plan général de constructions où ils peuvent se mélanger avec des habitations normales de type familial, ceci afin d'assurer la non-ségrégation des vieillards. Les constructions sont faites aussi bien dans des villes que dans des villages.

42 plans de constructions couvrant 870 personnes avaient été achevés au 31 décembre 1960 ; 29 étaient en cours, devant permettre de loger 648 vieillards et 16 allaient débuter (348 personnes). Ce type de construction n'en est donc encore qu'à ses débuts, mais il est appelé à se développer. A côté des constructions neuves, il faut aussi mentionner des conversions de maisons anciennes en appartements. 108 de ces conversions étaient autorisées au 31 décembre 1960 (1.178 vieillards).

Le coût de construction d'un logement, y compris le chauffage central et l'installation d'eau chaude, varie en moyenne entre £ 830 et £ 930. Les loyers sont compris entre 18 et 30 shillings par semaine. La majorité des locataires reçoit une pension de retraite à laquelle s'ajoute une allocation d'assistance pour couvrir le coût du loyer.

Quelques exemples de ces constructions nouvelles peuvent être donnés :

— Headley House, Headington, Oxford : 20 appartements pour personnes seules, 4 pour couples, 1 logement de gardien, 1 salle commune et 1 blanchisserie. Bloc d'un étage. Chauffage central au mazout ; chauffe-eau électrique dans chaque cuisine.

— Gloster House, Gosport : construction par le Borough Council de 13 appartements, 1 logement de garde, 1 salle commune et 1 chambre commune d'amis. Chauffage central électrique par planchers ; chauffe-eau électriques ; cuisinières électriques ou à gaz.

— Brighton : 11 appartements, 1 logement de garde, 1 salon commun, 1 blanchisserie, 1 chambre d'amis, 6 W.-C., 3 salles de bains et 1 douche. Le coût de ces appartements a été de £ 1.300 par appartement. Il comprend une participation à la construction de la salle commune, du logement de garde, du jardin, de l'installation de chauffage central. Les fondations ont été particulièrement coûteuses et le toit est en cuivre. Le plancher est en liège.

— Devonport : 24 appartements pour dames, dont 16 avec cuisines séparées et 8 avec placards-cuisines, 1 logement de garde.

— « Primrose Court », Longacre, Ash, Surrey : les logements de vieillards sont installés dans l'ensemble résidentiel de 233 logements qui a été construit par le Rural District Council. Ils comportent 39 appartements pour personnes seules, 7 pour ménages, 2 chambres d'amis, 1 salon, 1 blanchisserie (équipée avec machine à laver électrique et séchoir), 1 atelier pour le bricolage des locataires, des débarras pour le rangement des meubles en surplus, 1 logement de garde. Les appartements pour personnes seules ont une superficie totale de 21 mètres carrés. Ils se composent d'un salon-chambre à coucher et d'une cuisine avec un recoin pour une armoire. Les toilettes sont réparties à raison d'un W.-C. pour 2 personnes 1/2 et d'un bain pour 7. Elles sont équipées de poignées et les sièges ont la forme de bancs, pour éviter les chutes. Le chauffage central est au mazout et fournit aussi l'eau chaude. Chaque appartement possède une antenne de télévision.

Un groupe d'architectes du ministère travaille actuellement pour mettre au point de nouveaux plans permettant d'améliorer les normes des appartements. Il a demandé la collaboration de sociologues et de médecins. Les conclusions de ce travail en commun ne sont pas encore connues, mais certaines modifications sont d'ores et déjà acquises : pose d'une fenêtre supplémentaire dans le salon-chambre à coucher, pour donner plus de lumière et de gaieté, élargissement du couloir pour faciliter les conversations entre voisins, construction du logement de la garde à proximité de la salle commune de séjour pour donner l'occasion à la garde d'être mieux connue de tous les locataires. Dans le domaine sanitaire, le groupe d'experts souhaite que les nouveaux appartements puissent posséder chacun leur W.-C. personnel et un lavabo — (jusqu'ici l'évier de la cuisine est le plus souvent utilisé à cet effet) —. Le coût financier de ces améliorations techniques est évalué à £ 100 par appartement environ.

Il semble au total que l'accent soit mis de plus en plus sur la construction, pour les vieillards même fragiles, de logements aptes à conserver l'indépendance et la vie privée. Il y a dix ans, 7 p. 100 seulement des programmes de constructions des autorités locales étaient consacrés aux logements d'une pièce appropriés aux vieillards. Pendant les premiers six mois de 1960, la proportion s'est élevée à 28 p. 100.

En matière de conclusion, seront brièvement donnés les résultats d'une enquête effectuée en 1960 sous les auspices du Ministère du Logement et portant sur 99 vieillards hébergés dans six blocs d'appartements récemment édifiés par les autorités locales :

— 32 appartements situés, au Sud-Est du Lancashire, sur les pentes de la Chaîne Pennine, dans une ville de plus de 100.000 habitants ;
— 24 appartements se trouvant dans une ville de 15.000 habitants, proche de la précédente ;
— 20 appartements construits dans une ville résidentielle de 5.000 habitants environ, non loin de Londres ;
— 21 appartements d'une petite ville de 15.000 habitants, près de la côte Sud ;
— 6 appartements d'un petit village de 600 habitants, au cœur d'une région rurale de l'Est du pays ;
— un dernier groupe d'appartements situés dans une autre région rurale du pays (1).

85 des personnes interrogées sont des femmes, 14 des hommes. L'âge moyen est de 75 ans. Tous les locataires vivent seuls et les trois quarts ont perdu leur conjoint. La moitié seulement peut se déplacer sans difficulté et 10 sont en permanence confinés chez eux. Ces personnes âgées ont presque toutes eu, dans le passé, des occupations manuelles. 86 reçoivent une pension de vieillesse, le plus souvent complétée par une allocation d'assistance. Leur argent personnel, après paiement du loyer et du chauffage, est de £ 2 à £ 2,10 s. par semaine. Les trois quarts avaient, antérieurement, vécu seuls dans une petite maison ou un bungalow ; 22 avaient quitté des constructions plus vastes appartenant aux autorités locales et avaient ainsi laissé une place libre pour le logement de familles.

9 seulement, sur les 99 locataires, détestent leur appartement, tandis que 61 l'aiment beaucoup. Les avantages soulignés dans les réponses concernent surtout le chauffage central, la topographie aisée des lieux réduisant le travail ménager, la compagnie et l'aide mutuelle des voisins. Très peu de critiques sont à signaler quant au partage des salles de bains et des W.-C.

La majorité des locataires est installée au rez-de-chaussée et 88 ont déclaré que le rez-de-chaussée avait leur préférence. Pourtant les locataires du premier étage étaient eux aussi très satisfaits mais ils avaient été sélectionnés avec soin, compte tenu de leur bon état physique, pour habiter le premier.

20 locataires considèrent leur salle de séjour comme trop étroite (13 mètres carrés). Ceux qui occupent une pièce de 15 mètres carrés sont au contraire satisfaits. L'ameublement typique de ces vieillards est lourd, ancien et très encombrant. Les fenêtres larges, placées à hauteur de vue d'une personne assise, sont très appréciées. La quasi-totalité des locataires demande une amélioration de l'équipement de la cuisine — notamment un abaissement des planches de rangement.

33 p. 100 des locataires lavent leur linge seuls, 62 p. 100 font leur ménage, 77 p. 100 leurs courses et 94 p. 100 leur cuisine. Un peu plus de la moitié à peine utilise la salle de bains.

(1) Il n'a pas été possible d'indiquer le nom des agglomérations en raison du caractère confidentiel de l'enquête.

L'emménagement dans un appartement ne semble pas avoir provoqué de rupture dans la vie familiale des intéressés. Les visites entre voisins dans chaque bloc d'appartements sont nombreuses. Les corridors apparaissent comme des lieux très populaires de rencontre. 70 locataires ont déclaré qu'ils aimaient vivre dans un groupe de personnes âgées, mais 25 regrettent la compagnie de personnes plus jeunes. La grande majorité se déclare satisfaite du nombre total des résidents du bloc, celui-ci varie de 6 à 32. La salle de séjour commune est fréquentée mais l'introduction de la télévision pose certains problèmes et éloigne quelques vieillards des réunions communes.

Les autorités locales ont attaché une grande importance au recrutement des gardes et il n'y a pas eu de difficultés pour ce recrutement. La vacance d'un poste est allée jusqu'à susciter 56 candidatures. Toutes les gardes accomplissent beaucoup plus que le minimum de travail exigé et tirent de la satisfaction de leur œuvre. L'une s'est déclarée surmenée.

Cette enquête sur une petite échelle témoigne, dans l'ensemble, du succès des « flatlets ».

CHAPITRE II

LES SERVICES D'AIDE AUX VIEILLARDS

L'expansion de la construction individuelle en faveur des vieillards apporterait souvent aux personnes âgées un bénéfice illusoire si elle ne s'accompagnait pas du développement de tout un ensemble de services spécialement destinés à venir en aide aux vieillards dans leur domicile même. Il est bien évident, en effet, qu'une personne âgée, même si elle est suffisamment valide pour habiter seule dans un logement personnel, a souvent besoin d'aide, sur les plans domestique, médical et psychologique, en raison même de son isolement, ou parce que sa famille avec laquelle elle habite n'est pas toujours techniquement en mesure de donner tous les soins.

Le fonctionnement de cet ensemble de services est en Angleterre l'œuvre conjointe des collectivités locales et de nombreux organismes privés à but philanthropique — qu'il convient de bien distinguer de tous les groupements à objectif lucratif — qualifiés d'organisations « volontaires ». Mais deux catégories de services apparaissent nettement si l'on se réfère à la personne morale qui les a créés et qui les gère. Les premiers appartiennent en effet essentiellement au domaine des collectivités locales de la santé publique (Local Health Authorities) et la collaboration des organisations volontaires reste alors peu importante statistiquement. Les seconds, de création souvent plus récente, se rattachent essentiellement, au contraire, à l'initiative des organismes volontaires et le rôle des collectivités locales dans la gestion directe est alors plus restreint. Pour certains des services appartenant à cette deuxième catégorie, toutefois, il semble que les autorités locales soient appelées dans un proche avenir à prendre le relais des organismes volontaires.

Cette distinction entre les deux catégories de services faite suivant la nature juridique de l'organisme gestionnaire sera adoptée pour la clarté de l'exposé.

1° Les services fournis par les autorités locales de la santé.

Les autorités locales de la santé sont représentées par les collectivités locales du haut de la hiérarchie c'est-à-dire les County Councils et les County Boroughs. Elles sont chargées de la gestion de trois types de services intéressant la collectivité toute entière mais particulièrement les vieillards : les visites de santé à domicile, les soins infirmiers à domicile, l'aide ménagère. Certaines organisations volontaires collaborent aussi à ces services mais ceux-ci sont essentiellement gérés par les autorités locales :

a) *Les visites de santé* sont confiées à des *Health Visitors* dont l'effectif était, au 31 décembre 1959, de 6.531 (923 à plein temps et 5.608 à temps partiel. Il existe à l'heure actuelle de très grosses difficultés de recrutement pour cette catégorie de visiteuses, aussi l'effectif en activité ne consacre-t-il qu'une très faible partie de son temps aux visites à faire aux vieillards. Les visites de santé aux enfants en bas âge ou aux femmes enceintes apparaissent en effet prioritaires. En 1959 par exemple, sur un total de visites de 11.329.000, la répartition se faisait ainsi :

Femmes enceintes	376.000
Enfants de 0 à 5 ans	9.394.000
Tuberculose	176.000
Autres cas (les vieillards se trouvent dans cette catégorie)	1.383.000

Source : rapport du ministère de la santé au 31 décembre 1959.

Quelques autorités locales ont nommé des visiteuses de santé spécialement destinées aux vieillards, ainsi à Bristol, Salford, Birmingham. Certaines des visiteuses maintiennent une liaison étroite avec les hôpitaux. A West Ham par exemple, en 1955, une visiteuse de santé jouait le rôle d'un agent de liaison entre le domicile des vieillards et l'unité de gériâtrie de l'hôpital de Langthorne : elle se rendait à l'hôpital deux fois par semaine et visitait la maison d'une personne âgée avant ou juste après la fin de l'hospitalisation de cette personne ;

b) *Les soins infirmiers à domicile* incombent aux *Home Nurses.* Celles-ci consacrent une part importante de leur temps aux soins aux personnes âgées. En 1954, selon les statistiques des autorités locales, 34 p. 100 des personnes soignées par ces infirmières avaient 65 ans ou plus et 45 p. 100 des visites étaient faites à ce groupe d'âge.

Les Home Nurses apportent dans le domaine des soins à domicile une expérience d'ordre médical et une technique précieuses qui viennent utilement compléter le dévouement des familles à l'égard de leurs vieillards.

Le service est essentiellement géré par les autorités locales mais, là encore, les organismes volontaires apportent une aide.

Au 31 décembre 1959, il y avait 10.298 infirmières et infirmiers dont 8.371 employés directement par les autorités locales. Sur ce total 5.171 personnes étaient employées à temps partiel.

Pour les années 1958 et 1959, le nombre des malades visités, des visites d'ensemble et des visites faites aux personnes âgées de 65 ans et plus a été le suivant :

Nombre de malades..............	1.002.356	969.691
Nombre total des visites.	24.372.849	23.565.726
Nombre des visites faites aux personnes de plus de 65 ans.......	14.768.766	14.430.445

Source : rapport du ministère de la santé au 31 décembre 1959 ; part I, p. 127.

Le ministère de la santé estime que le service des soins à domicile permet souvent aux vieillards, lorsqu'ils en sont bénéficiaires, d'éviter ou de retarder l'hospitalisation, donc la transplantation brutale dans un milieu de vie étranger ;

c) *L'aide ménagère à domicile* (*Home Help*). Le service d'aide ménagère à domicile est allé en se développant, mais est encore insuffisant pour faire face aux besoins. Le nombre de foyers ayant reçu une aide en raison de la présence de personnes âgées ou souffrant d'une maladie chronique est lui aussi en extension (199.002 foyers en 1958, 214.654 en 1959).

Le total des aides domestiques employées au 31 décembre 1959 était de 2.895 à temps plein et 44.203 à temps partiel. Cette deuxième catégorie d'emplois a les préférences du personnel. Le succès et l'efficacité du système dépendent dans une large mesure des capacités des cadres (523 personnes à temps plein et 159 à temps partiel à la fin de l'année 1959). Un quart environ de ces cadres possède une qualification reconnue (soins infirmiers, visites de santé, science sociale, science domestique).

En ce qui concerne la qualification de aides domestiques proprement dites, la politique généralement suivie par les autorités locales est de recruter des femmes d'une maturité suffisante, ayant la pratique du travail domestique, et de les former « sur le tas ». Le personnel d'encadrement organise des réunions régulières et des discussions en privé ou en groupe. Des démonstrations ayant un objectif pratique sont faites. Certaines autorités locales organisent elles-mêmes des cours. Dans une région du pays, par exemple, toutes les aides domestiques suivent un stage inaugural de trois semaines dont les trois quarts sont consacrés, sous la supervision d'infirmières, de visiteuses de santé, de professeurs d'enseignement ménager, à des cours et à des exercices pratiques portant sur la cuisine, la direction d'une maison, l'hygiène, les soins à domicile. Le reste du stage est rempli par des discussions et des conférences sur des sujets plus généraux, notamment les soins aux personnes âgées et aux malades chroniques, les services d'aide aux vieillards et aux diminués physiques.

Sur le plan précis de l'aide domestique attribuée aux personnes âgées, l'ampleur du service varie beaucoup suivant les cas. Pour les personnes encore relativement valides, deux à trois heures

d'aide par semaine, permettant de couvrir les travaux domestiques les plus lourds, suffisent souvent. Pour les vieillards plus infirmes, une aide beaucoup plus considérable devient nécessaire et les autorités locales s'efforcent d'y pourvoir — ainsi en organisant un service de nuit pour ceux qui sont malades — ou une visite régulière chaque soir destinée à aider le vieillard à se préparer pour la nuit.

Une innovation récemment adoptée par plusieurs autorités locales avec succès consiste à rendre une employée domestique responsable d'un groupe de vieillards vivant les uns auprès des autres dans un bloc de petits appartements ou dans des bungalows. L''importance de l'aide consentie à chaque vieillard peut alors varier suivant les jours et les besoins de chacun des membres de la communauté.

A l'heure actuelle le service de l'aide domestique en Grande-Bretagne est important mais inégalement réparti suivant les régions, à la fois sur le plan quantitatif et sur celui de la qualité. Il est vrai que dans les régions rurales les besoins à satisfaire sont souvent moins élevés que dans les zones industrielles, en raison de la persistance de la vie familiale. Néanmoins, pour l'ensemble du pays, un élargissement du service est souhaitable, notamment en ce qui concerne les vieillards bien portants et les malades mentaux (1) auxquels le service n'est accordé que parcimonieusement .

Les difficultés, là encore, sont celles du recrutement, tout particulièrement dans les régions d'industries employant une forte main d'œuvre féminine. Mais le développement du recrutement à temps partiel est un des éléments de solution du problème.

2° Les services faisant apparaître le rôle prépondérant des organisations volontaires.

L'examen de cette deuxième catégorie de services amène à étudier d'un peu plus près le rôle des organisations volontaires. Traditionnellement très importantes en Angleterre pour tout ce qui touche à l'action sociale, ces organisations se montrent particulièrement actives pour étudier les problèmes de la vieillesse, suggérer des solutions et participer à la mise en œuvre de ces solutions en collaboration avec les autorités locales.

L'organisme coordinateur de ces groupements est le National Old People's Welfare Council auprès duquel de précieux renseignements ont pu être obtenus. Des développements doivent donc être consacrés au rôle de ce conseil ainsi qu'aux principaux services fournis aux vieillards sous son inspiration ou son égide.

Un bref compte rendu de la visite faite à deux organisations volontaires affiliées au National Council (National Corporation for the Care of Old People — Croix-Rouge), sera ensuite donné.

---

(1) Par application du Mental Health Act, le ministère de la santé publique a en août 1959 informé les autorités locales (circulaire 22/59) de santé qu'elles avaient le devoir de fournir aux malades mentaux les services qui étaient nécessaires à ceux-ci.

a) *Le Conseil national pour le bien-être des personnes âgées.*

Le Conseil est un lieu national de rencontre pour tout ce qui touche à l'information et aux soins concernant les personnes âgées. Il groupe une cinquantaine de sociétés à but philanthropique et six ministères (la liste de ces organismes est donnée à l'annexe II) ainsi que diverses personnalités (médecins sociologues).

Créé en 1940, le Conseil continue, grâce à la publication d'ouvrages, à la recherche, à certains services consultatifs, aux conférences nationales, aux cours et à tous autres moyens, « à étudier les besoins des personnes âgées, à encourager et à promouvoir toutes mesures pour leur bien-être ».

Un de ses objectifs principaux a été d'organiser un réseau local de comités pour le bien-être des vieillards (Old People's Welfare Councils) : 44 de ces comités existaient en 1940. Il y en a aujourd'hui 1.603 à l'échelon local, auxquels s'ajoutent des comités régionaux et de comtés. Ces comités ont un rôle essentiel de coordination des services locaux, publics et privés, destinés aux vieillards. En mai 1959 (circulaire 33/59), le ministère du logement a donné aux autorités locales la possibilité de les subventionner sans autorisation ministérielle.

Les services fournis aux vieillards sur le plan local sont multiples. Certaines précisions seront données sur quelques-uns d'entre eux qui semblent essentiels : les repas chauds, la chiropodie, le blanchissage, les visites, les clubs et l'organisation des loisirs. En liaison avec ce problème des loisirs, quelques indications seront fournies sur de toutes récentes activités du Conseil national qui semblent devoir se développer dans les mois et les années à venir : il s'agit de la « préparation à retraite » (preparation for retirement).

b) *Les principaux services prévus en faveur des vieillards.*

— Le service des *repas chauds sur roues* (meals on wheels) est fourni à peu près entièrement par des organismes volontaires (National Old People's Welfare Council, Scottish Old People's Welfare Council, Croix-Rouge, Women's Voluntary Services) qui peuvent recevoir des subventions de la part des autorités locales. Cinq de ces autorités ont elles-mêmes créé un service du même ordre.

Une enquête portant sur la quasi-totalité des services de repas chauds fonctionnant en Grande-Bretagne, soit 459 (1) a été organisée en 1958 et ses résultats sont intéressants à connaître (2).

(1) L'Armée du Salut possède aussi treize services de repas chauds mais ils n'ont pas été compris dans l'enquête.

(2) « Meals on wheels for old people », Amelia Harris.

Les dimensions de ce service peuvent varier beaucoup (de moins de dix bénéficiaires à cent cinquante et plus selon les cas) et le service ne fonctionne pas en permanence sept jours par semaine bien que, dans 11 p. 100 des cas, les repas soient distribués pendant cinq jours ou plus. Dans 40 p. 100 des cas, les repas sont préparés deux jours par semaine seulement. Le nombre des bénéficiaires est d'environ 20.000 Il s'agit de personnes âgées choisies, non en considération de leurs ressources, mais parce qu'elles ne peuvent se procurer des repas cuits régulièrement ; c'est le cas par exemple de vieillards alités, ne pouvant faire leurs courses ou ne pouvant cuisiner. Ces personnes, en général, vivent seules.

La provenance de la nourriture est très variable :

— Cuisine de l'organisation qui fournit le service.	25 p. 100.
— Cantine scolaire	20 —
— Mairie	5 —
— Cantine industrielle	20 —
— Café-restaurants privés	20 —
— Hospice	2 —
— Restaurant civique	5 —
— Autres sources	3 —
	100 p. 100.

Le menu typique se compose de deux plats : un plat principal (viande ou poisson avec pommes de terre et un second légume) et un dessert sucré. Il est servi dans des récipients individuels à couvercle d'aluminium. La méthode la plus couramment employée pour le tenir chaud est celle d'un appareil chauffé par des briquettes de charbon passées au rouge. Mais ces briquettes vont en se refroidissant au cours de la tournée et 34 p. 100 des bénéficiaires se plaignent d'avoir à réchauffer le plat avant de le manger. Les tournées les plus courtes durent 12 minutes (pour distribuer six repas) et les plus longues 3 heures 15 minutes.

Le coût des repas, pour les personnes âgées bénéficiaires, est variable. La charge moyenne paraît être de 1 shilling environ.

L'importance de ce service est certaine tant sur le plan physiologique et nutritif que sur le plan social et psychologique. Il y a là un moyen de visites régulières aux vieillards avec des résultats concrets. Aussi un développement est-il encore à prévoir car il est estimé que 38.000 vieillards environ pourraient bénéficier utilement des repas chauds alors que jusqu'ici des repas sont servis à 20.000 seulement. La fréquence des repas pourrait aussi être augmentée. Elle est actuellement de 1,93 repas par personne et par semaine alors qu'elle devrait être, estime-t-on, de 3,16.

Mais une expansion du service se heurte essentiellement aux difficultés de recrutement du personnel qui l'organise. Ce personnel se compose de 4.000 employés dans les 448 services bénévoles — chaque employé effectuant en moyenne 2 heures 33 hebdomadaires de travail. Une autre difficulté est celle du transport, mais, ici, les autorités locales peuvent apporter une aide précieuse et il est à prévoir que ces autorités accroîtront à l'avenir leur rôle direct dans le fonctionnement du service des repas chauds.

Il y a donc là un exemple-type de service créé par les organismes bénévoles, mais susceptible, de plus en plus, d'être pris en charge par les autorités locales.

La chiropodie. — Le service de la chiropodie appartient jusqu'ici, lui aussi, à cette catégorie de services mis en œuvre essentiellement au bénéfice des personnes âgées par les organismes bénévoles. Ceux-ci peuvent recevoir des subventions, notamment de la National Corporation for the Care of Old People (Fondation Nuffield) et des autorités locales de santé.

La National Corporation a sélectionné 120 de ces services bénévoles de chiropodie, auxquels elle a accordé des subventions pour une enquête permettant de mesurer l'étendue des besoins et l'utilité du service de la chiropodie pour le vieillard, en dehors de tout traitement hospitalier (1).

Le lieu où les soins sont donnés varie beaucoup, suivant les cas : clubs, Croix-Rouge, domicile ou clinique du chiropodiste, logement du vieillard (lieu choisi par 74 des organismes). L'expérience montre de plus en plus que le domicile même du vieillard est le meilleur endroit pour appliquer le traitement, mais ceci soulève des difficultés pratiques de mise en œuvre et accroît le coût financier. Une expérience de traitement donné à domicile a été faite dans un district rural (Dorset) par le Sturminster Newton Old People's Welfare Committee pendant deux ans. Ce district avait une population totale de 9.710 habitants en 1958 et, après deux ans, le service de la chiropodie était utilisé par 469 patients de plus de 65-60 ans, soit 30 p. 100 du nombre total des vieillards. Les séances ont été de 2.209 pendant la première année et de 2.263 pendant la seconde. Chaque séance coûtait 8 shillings 5 pence (honoraires du chiropodiste et allocation de voiture), mais les frais administratifs n'étaient pas compris dans ce coût. La participation financière demandée aux bénéficiaires est, en moyenne, de 2 shillings 6 pence par séance et il semble que le nombre moyen de séances annuellement nécessaires soit de six par patient.

Il ne fait pas de doute que ce service, comme celui des repas, ne soit appelé à s'étendre, car les faits suffisent à montrer que les personnes âgées ne peuvent, par elles-mêmes entretenir leurs pieds. L'enquête fait état de 120 patients (104 femmes et 16 hommes), dont 118 ont déclaré être dans l'impossibilité de s'occuper de leurs pieds pour les raisons suivantes (certains patients ont donné plus d'une raison à la fois) :

(1) Chiropody for the elderly : National Corporation for the Care of Old People.

— état même des pieds	41 cas.
— arthrite des hanches, genoux et colonne vertébrale	22
— obésité	17
— mauvaise vue	15
— essoufflement	12
— étourdissements	5
— maladie caractérisée des pieds	5
— difficulté à se pencher	3
— tremblement des mains	1
— hernie	1
— divers	6
Total	128 cas.

Sur cet ensemble, 56 personnes vivaient seules.

L'extension du service se fera, selon toute vraisemblance, par l'élargissement du rôle des autorités locales de santé (Local Health Authorities), qui prendront le relais des organisations volontaires. Déjà, la circulaire 11/59 du ministère de la santé (21 avril 1959) autorise ces autorités à soumettre leurs propositions en vue de l'établissement d'un service de chiropodie et plusieurs de ces services sont maintenant créés et gérés par elles. Le National Old People's Welfare Council a émis le vœu que les autorités locales parviennent à assumer la totale responsabilité financière du service, afin de dégager les organisations volontaires de cette tâche.

Il est même possible qu'un jour un service de chiropodie pour les vieillards fonctionne, au plan national ,comme les services dentaire et d'ophtalmologie. C'est en tout cas le sens de l'évolution.

Le service de blanchissage : les cas d'incontinence sont fréquents chez les personnes âgées. D'où un problème de blanchissage auquel certaines autorités locales et de nombreux organismes volontaires ont essayé de trouver une solution. A Bristol, par exemple, fonctionne un service de blanchissage géré conjointement par l'autorité locale et par une organisation volontaire. L'Old People's Welfare Committe de Tunbridge Wells a organisé une collecte hebdomadaire du linge souillé. Il trie et marque les articles, les envoie à une blanchisserie commerciale et les redistribue ensuite aux vieillards. L'Old People's Welfare Association de Yiewsley et West Drayton a acheté des machines à laver, à sécher et à repasser. Le linge est rassemblé par des volontaires, des parents et des aides domestiques et rendu deux jours plus tard. A Oxford, le linge est collecté deux fois par semaine et lavé dans un des hospices de vieillards. A Darlington et à Bristol fonctionne un système de prêts de draps et de chemises de nuit propres.

Dans quelques régions, par contre, le besoins pour ce service apparaissent limités. C'est ainsi qu'à Canterbury, une lingerie a fonctionné pendant deux ans, mais pour un seul vieillard. Les personnes âgées montrent parfois — ainsi à York — une certaine répugnance à utiliser le service en question.

— *Le service des visites :* le maximum doit être fait pour permettre aux personnes âgées de rester chez elles, si possible, jusqu'à leur mort. D'où la nécessité, parallèlement au développement des visites à domicile faites par les autorités locales, d'étendre et d'améliorer les services bénévoles de visites.

Le Conseil national a, à plusieurs reprises, attiré l'attention des comités locaux sur ce point en soulignant qu'il y avait là, pour les comités, une action essentielle. L'importance et l'efficacité des services de visite varie évidemment beaucoup d'un en droit à un autre, mais la responsabilité propre des comités est de mettre en œuvre ce service là où il n'existe pas encore. L'aide des églises et des diverses organisations volontaires est souvent utile.

Une certaine formation des visiteurs est souhaitable et réalisée chaque fois qu'il est possible ; un cours a récemment été organisé, à cet effet, à Londres.

Voici quelques exemples de mise en application du service : à Marylebone, le comité local encourage et coordonne les activités d'un important service de visites. Six églises sont représentées dans ce service. L'une d'elle dispose de cent visiteurs. Dans le Comté de Wiltshire, les visites sont faites par cinq services organisés par les comités locaux et de nombreux clubs. A Clitheroe, Lancashire, seize jeunes filles de la Grammar School rendent régulièrement visite à un groupe de vieillards.

Etant donné la variété des méthodes d'organisation, le Conseil national estime qu'une enquête d'ensemble sur le sujet serait nécessaire pour que puisse être formulée une politique à long terme quant aux meilleures méthodes à suivre. Pour l'immédiat, il souligne le caractère individuel des visites et recommande aux comités locaux de fournir un type de service approprié à chaque section de la Communauté.

— *Les clubs et l'organisation des loisirs :* la création de clubs nombreux destinés aux vieillards et d'activités connexes liées au problème des loisirs est une des caractéristiques de la vie sociale en Grande-Bretagne. Nul doute que l'existence de ces services corresponde à un besoin réel des personnes âgées.

L'idée des clubs n'est pas nouvelle. Un organisme volontaire : « Les Fils du Repos », créa les premiers clubs pour personnes âgées dans la région des Midlands au début du siècle. Vers 1920, des « après-midi sociales » étaient régulièrement organisées dans certains centres industriels pour les personnes âgées de revenu modeste et mal logées.

Le nombre des clubs est d'environ 8.000 aujourd'hui pour l'ensemble du pays. La profession médicale a reconnu qu'ils jouent un rôle important dans la lutte contre la dégénérescence physique et mentale. Beaucoup d'entre eux sont indépendants

financièrement ; certains sont aidés par des subventions versées par les autorités locales et les organismes volontaires. Des subventions importantes sont consenties par la Fondation du Roi George VI.

De plus en plus, les personnes âgées assurent elles-mêmes la gestion de leurs clubs, remplaçant ainsi les organismes volontaires et les églises qui, souvent, étaient à l'origine de la création.

La gamme des activités des clubs est variée : films, travaux à l'aiguille, conversation, danses anciennes, groupes de vacances, classes de cuisine pour les hommes seuls, chœurs, théâtre, bricolage, jeux.

Il est certain qu'un chef de club, rémunéré à temps plein et qualifié, serait fort utile, mais les expériences faites sur ce point sont encore limitées. Toutefois, des cours ont déjà été organisés sur le plan national et local pour la formation de ces chefs. Le Conseil national préconise une extension de ces clubs et une plus grande fréquence des réunions ; cette fréquence est d'ailleurs très variable à l'intérieur du pays.

Des clubs il faut rapprocher, tout en les distinguant, les « Day Centres », ou centres de jour. Le club est destiné à une personne ingambe et active, tandis que le centre de jour concerne des vieillards plus fragiles et qu'il faut aider dans leurs déplacements. L'expérience de ces centres de jour, qui permettent aux vieillards de changer agréablement de cadre une ou deux fois par semaine, et à leur famille de prendre quelque répit, est encore à ses débuts. Le premier centre a été ouvert à Birmingham en 1955 et, depuis, cette ville dispose de huit centres. Un autre a été ouvert à Londres (Camberwell et Lambeth).

Parmi les services qui peuvent permettre aux vieillards d'occuper leurs loisirs, les facilités qu'offrent en Angleterre les bibliothèques publiques sont à mentionner. Pour ceux qui ne peuvent aller eux-mêmes chercher leurs livres, une aide est apportée par certains organismes volontaires ou des groupes de jeunes. Quelques bibliothèques ont maintenant des rayonnages d'accès facile avec des livres du type approprié pour les vieillards dont la vue baisse.

Des cours sont aussi organisés pour les personnes âgées et ils sont devenues de plus en plus populaires. Les initiatives des Old People's Welfare Committees du North Staffordshire et du Wiltshire sont à cet égard à citer ainsi que celles des autorités locales de Chislehurt et Sidcup et du Derbyshire.

Des ateliers de bricolage sont, enfin, ouverts dans différents endroits. Le nombre d'heures de travail est variable. A Hampstead par exemple : 27 personnes viennent travailler le matin, 20 l'après-midi. L'âge moyen est de 72 ans. Le travailleur le plus âgé a 92 ans. Le travail consiste à fabriquer des poupées, à faire de la tapisserie, du raccommodage et diverses réparations de couture.

— Le problème de l'utilisation des loisirs pendant la retraite a amené à se préoccuper davantage de la *préparation* même, sur le plan général, de *cette retraite*. La retraite est apparue, en effet, comme offrant de larges possibilités de loisirs, mais encore convient-il que ces loisirs soient employés au mieux et dans l'intérêt des personnes âgées, et dans celui de la société tout entière.

Dans ce domaine des mesures préventives de « préparation à la retraite » (*preparation for retirement*) apparaissent essentielles, car l'individu doit connaître par avance à la fois les possibilités et les limites que lui offrent les dernières années de sa vie.

C'est depuis cinq années environ que l'intérêt porté à la « préparation à la retraite » a commencé à se développer, et le Conseil national pour le bien-être des personnes âgées est appelé à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des mesures pratiques. Il s'est livré, entre 1955 et 1958, à un rapport d'enquêtes sur le sujet, dont les conclusions ont été publiées dans une brochure largement diffusée. Elles tendent à souligner, en matière d'éducation, la nécessité d'éveiller, chez les individus, un besoin de se préparer à leur propre retraite. Les cours d'éducation des adultes peuvent, à cet égard, être utilisés. Une large gamme de moyens récréatifs devrait pouvoir être offerte pour l'occupation des loisirs. Toute une série d'autres mesures doivent être aussi étudiées pour ce qui touche à l'emploi, aux pensions, à la santé, à la nutrition, au logement, afin de préparer au mieux l'individu qui arrive à l'âge de la retraite.

Pour compléter les premières constatations de ce rapport, un comité de préparation à la retraite a été constitué au conseil national et un administrateur à plein temps a été désigné en vue de coordonner tous ces problèmes au plan national. Dans une brève déclaration à la presse, cet administrateur a précisé son point de vue : « Beaucoup de gens craignent la retraite, la considérant comme une menace et non comme un défi et il est fort regrettable que les termes retraite, pensionné et vieillesse soient liés aux notions d'inutilité, de dépendance et de décrépitude. Si l'on est convenablement préparé, l'on peut profiter pleinement des années supplémentaires conquises grâce aux progrès de la civilisation ». (1). Cette préparation devrait commencer dès la cinquantaine, au moment où l'idée de la retraite commence à se faire plus fréquemment jour. Des exemples concrets sont, à cet égard, intéressants à citer. Ils montrent que la collaboration des employeurs, et parfois même leur initiative, est dans ce domaine indispensable.

L'exemple le plus complet est celui du Conseil de la retraite à Glasgow. Ce conseil a commencé à fonctionner en 1958 à la suite d'une initiative d'un employé de la firme Rolls-Royce. Des représentants de la Corporation de Glasgow, des organismes d'éducation (Université de Glasgow, Royal College of Science and Technology), des autorités locales, des organisations philanthropiques (Croix-Rouge, Glasgow Old People's Welfare Committee), de l'administration hospitalière (Western Regional Hospital Board), des syndicats ouvriers Glasgow District Trades Council) y siègent aux côtés de représentants des ministères envoyés comme observateurs. Diverses subventions ont été reçues, notamment de la National Corporation for the Care of Old People.

(1) Déclaration reproduite dans le « Times ».

Les objectifs essentiels du conseil consistent à étudier les problèmes du travailleur âgé et, en collaboration avec les employeurs, à promouvoir l'éducation en vue de la retraite. Le conseil a aussi comme objectif d'offrir aux retraités des deux sexes diverses activités : petits travaux, bricolage et artisanat, et de constituer des associations de retraités restant en contact étroit avec leurs anciennes firmes et organisant des rencontres entre salariés et retraités de la même firme. Rolls-Royce s'est, par exemple, montré favorable à une telle association. Un centre d'artisanat a été inauguré le 25 février 1960. Il est ouvert à tous les hommes retraités qui peuvent y venir pour fabriquer des jeux, des maisons de poupées et divers objets destinés à venir en aide aux enfants infirmes. Des cours de préparation à la retraite ont commencé, pour les salariés au travail, en octobre 1959 et se sont poursuivis avec succès. Pour les trois premiers, seize firmes ont donné les jours de congé nécessaires aux hommes entre cinquante-cinq et soixante-cinq ans depuis un balayeur d'atelier jusqu'à un ingénieur. Les sujets traités dans les cours sont divers : la retraite et l'argent ; la retraite et la santé mentale ; la retraite et les loisirs. Des cours sur les mêmes sujets vont aussi être introduits pour les femmes salariées et les entreprises employant ces femmes s'y sont montrées favorables. Le conseil espère également incité plus de firmes industrielles à établir leurs propres cours de préparation à la retraite.

Ces cours faits à l'initiative des firmes elles-mêmes existent déjà dans certains cas — ainsi pour l'entreprise Unilever ou l'entreprise Rubery Owen and Co. à Darlaston. Un plan d'ensemble analogue à celui de Glasgow fonctionne dans le Comté de Middlesex.

Sans avoir l'extension constatée par exemple aux Etats-Unis, la préparation à la retraite tend donc en Grande-Bretagne à devenir de plus en plus systématique.

c) Après avoir examiné sur le plan analytique les principaux services à domicile mis à la disposition des vieillards, une brève synthèse peut être faite à travers l'étude de *deux organisations bénévoles* auxquelles il a été rendu visite. L'une, la Croix-Rouge, est avant tout un organisme d'action directe qui a créé et qui gère certains services d'aide aux vieillards. L'autre, la National Corporation for the Care of People, est un organisme d'étude, d'enquête et de soutien financier.

— La Croix-Rouge britannique : les personnes âgées sont dirigées vers la Croix-Rouge par divers intermédiaires : hôpitaux, visiteurs de santé, médecins, organismes bénévoles. Les trois services rendus par cette organisation aux vieillards sont de trois types principaux : gestion d'hospices, services rendus à l'hôpital, services rendus à la maison :

— les hospices : la Croix-Rouge gère directement 30 hospices qui se divisent en trois catégories : 18 relèvent de la catégorie classique des résidences permanentes avec repas pris en communauté, 6 sont des hospices où la durée de séjour est courte. Ces maisons sont destinées à des infirmes âgés ayant besoin de

de soins et d'aide mais non de surveillance médicale. Elles sont utilisées pour de petits séjours, par exemple, pendant l'absence ou les vacances de la famille qui a normalement la charge d'une personne âgée. La troisième catégorie (6 hospices) est elle aussi destinée à de courts séjours mais elle fonctionne en relation avec les unités gériâtriques des hôpitaux. Elle reçoit des vieillards convalescents et permet ainsi de dégager des lits d'hôpitaux pour les cas aigus. Les hospices des trois catégories ont de 10 à 36 lits ; il y a généralement 3 à 4 lits par chambre mais il existe aussi quelques chambres individuelles. Le coût du séjour hebdomadaire est en moyenne de 5 à 7 guinées (1). Il est couvert par une participation des résidents eux-mêmes et par une contribution des autorités locales chargées, par application du National Assistance Act, de satisfaire aux demandes de la population en matière d'hospices. Le personnel des hospices varie avec la taille des demeures, la catégorie des résidents et le degré des infirmités. Les résidents ont le libre choix de leur médecin ;

— les services rendus à l'hôpital par la Croix-Rouge aux vieillards sont multiples : visites au lit du malade, service d'achat pour satisfaire aux commandes des hospitalisés, bibliothèque circulante, organisation de petits travaux de distraction, visites à domicile avant ou après une hospitalisation, aide dans le transport des vieillards entre le domicile et l'hôpital ;

— les services rendus à la maison sont eux aussi divers. Il a déjà été indiqué par exemple que la Croix-Rouge est à la tête d'un service de fabrication et de distribution de repas chauds sur roues à l'intention des vieillards (16 services de repas chauds sont gérés par la Croix-Rouge dans l'ensemble du pays). Elel s'occupe aussi d'aider les vieillards dans leurs démarches administratives, dans certains soins médicaux ou personnels (lavage des cheveux, bains, soins des pieds). Elle dispose d'un personnel important de visiteurs et a beaucoup développé, dans ses activités, le service des visites aux vieillards, utilisant notamment les jeunes gens et jeunes filles qui sont membres de l'association. Elle participe activement au fonctionnement des clubs de vieillards.

— *La Corporation nationale pour les soins aux personnes âgées* (*National Corporation for the Care of Old People*) *:* à la différence de la Croix-Rouge ou d'autres organisations volontaires, la Corporation n'a pas pour mission essentielle de faire fonctionner et de gérer directement tel ou tel service en faveur des vieillards. Ses rôles les plus importants consistent à accorder des subventions et à encourager la recherche et ce n'est qu'accessoirement qu'un petit secteur d'action directe lui est confié.

Les origines de la Corporation sont celles d'une fondation faite pendant la guerre par Lord Nuffield, président directeur général de la firme d'automobiles Austin et Morris. L'organisme, qui a commencé à fonctionner en 1947, est né de la fusion de deux groupements : la Fondation Nuffield et l'Air Raid Distress Fund constitué durant les hostilités.

(1) 1 guinée = 1 livre et 1 shilling.

Les fonds dont dispose la Corporation ne sont pas d'origine publique mais privée. Ils proviennent de legs et de souscriptions individuelles. Avec ces fonds, la Corporation accorde des subventions. Les demandes sont faites par des organisations volontaires gérant des services de vieillards. A l'origine les subventions ont été surtout consenties pour l'aménagement d'hospices volontaires, créés par des organismes philantropiques — par exemple pour l'installation d'ascenseurs — et pour le fonctionnement des clubs sociaux. Plus récemment l'aide s'est orientée vers des services plus neufs, essentiellement la chiropodie. Des fonds ont été versés par la Corporation à 120 de ces services de chiropodie et un premier rapport d'enquête sur le problème d'ensemble de la chiropodie a été, comme il a déjà été indiqué, (cf. Bibliographie) publié sous les auspices de l'organisation.

Dans le domaine de la recherche sous toutes ses formes, la Corporation joue un rôle d'aide important. En 1959 par exemple, une subvention a été accordée au Docteur Miller pour lui permettre d'écrire un rapport d'enquête portant sur 300 pensionnés qui vivent en milieu rural où ils ne reçoivent qu'avec difficulté les divers services d'aide à domicile ; une autre subvention a été versée, au titre de la recherche quant aux problèmes hospitaliers d'ordre gériatrique, au docteur Exton-Smith et à Miss Norton, à l'hôpital de Wittington. L'objet est d'examiner si le mobilier hospitalier et les vêtements sont appropriés aux vieillards et de proposer des améliorations. Des fonds ont aussi été versés au département de la médecine sociale et préventive à l'université de Manchester en vue d'une enquête portant sur 80 personnes âgées, et au docteur Bailey (Taunton Vale Hospital, Taunton) pour la rédaction d'un rapport sur les causes de dépression nerveuse chez les vieillards, amenant une admission dans un hôpital psychiatrique.

La corporation s'est aussi livrée à une fort utile compilation des ouvrages et publications d'ordre social et médico-social concernant les personnes âgées, et les résultats ont été publiés dans un annuaire : « Old Age — a register of social research ».

Dans le domaine de l'action directe, la Corporation se borne à posséder quatre hospices à Stanmore, Oxford, Belfast et Glasgow. Ceux-ci fonctionnent en liaison étroite avec les hôpitaux. En effet ils reçoivent des vieillards pour lesquels une hospitalisation prolongée a cessé d'être nécessaire mais pour qui une résidence dans un hospice ordinaire n'offrirait pas suffisamment de soins médicaux. Ils proposent donc un séjour de transition entre l'hôpital et la vie normale. Un cinquième hospice est en construction à Leicester.

Du faisceau de services destinés aux vieillards ressort, au total, une classification par nature en trois grands groupes. Certains services ont un objet avant tout médical : il s'agit des visites de santé (Health Visits), des soins infirmiers à domicile (Home Nurses), de la chiropodie. Le but d'une deuxième catégorie de services est d'atténuer les difficultés quotidiennes de la vie domestique. A cette deuxième catégorie se rattache le service des repas chauds sur roues (meals on wheels), de l'aide ménagère à domicile (Home Help), du blanchissage. La troisième catégorie doit essentiellement porter remède à la

solitude morale du vieillard par la mise en œuvre d'un service de visites à domicile, de clubs et d'occupations diverses permettant une utilisation rationnelle des loisirs.

CHAPITRE III

LES HOSPICES ET MAISONS DE RETRAITE

Lorsque l'état de santé des personnes âgées s'aggrave et que le maintien d'une vie indépendante en logement individuel n'est plus possible, l'hébergement en hospice ou en maison de retraite devient nécessaire. Selon une estimation faite par Dame Enid Russel-Smith, Deputy Secretary au ministère de la santé, sur 5.369.000 personne de plus de 65 ans en Angleterre, 210.000 se trouvaient en 1960 hébergées dans des résidences de cette catégorie ou dans des hôpitaux.

Aux termes du National Assistance Act, 1948, partie III, section 21, c'est aux autorités locales du sommet de la hiérarchie, c'est-à-dire les County Councils et les County Borough Councils, qu'il incombe de pourvoir aux besoins en hospices de la population âgée et infirme qui requiert soins et assistance. Traditionnellement les hospices sont donc construits et gérés par ces autorités. Mais certaines organisations volontaires à but philanthropique ont aussi construit leurs hospices et maisons de retraite et peuvent, par application des dispositions de la section 26 du National Assistance Act, recevoir des subventions des autorités locales. D'autres subventions en provenance, elles, de l'Echiquier, sont versées aux autorités locales et aux associations de logement qui construisent ou convertissent des maisons en vue de l'installation d'hospices. Des organismes privés sont aussi possesseurs d'hospices et de maisons de retraite qui en principe doivent être déclarés aux autorités locales et inspectés par celles-ci.

Des indications seront successivement données sur les divers types d'hospices, la formation du personnel, les liaisons entre hospice et hôpital. En conclusion quelques expériences intéressantes et nouvelles d'hébergement des vieillards en milieu familial seront signalées.

1° Les divers types d'hospices et maisons de retraite.

Il existe approximativement 3.000 hospices et maisons de retraite officiellement déclarés, dont 1.100 possédés par les autorités locales, 900 par des organisations philanthropiques et 1.000 par des groupements à but lucratif ou des personnes privées. En 1948, il y avait 46.500 places dans les hospices gérés ou subventionnés par les autorités locales. A la fin de l'année 1954, le total des lits d'hospices était de près de 65.000, soit 1,5 lit par 1.000 habitants et 12,9 lits par 1.000 habitants âgés de 65 ans et plus. Un peu plus de 7.000 personnes figuraient à la même période sur la liste d'attente. La répartition des lits d'hospices et des besoins suivant les régions est donnée dans le tableau ci-dessous :

Statistiques des autorités locales.

RÉGIONS HOSPITALIÈRES	POPULATION (mi-1954).	LITS d'hospices.	LITS par 1.000 habitants.	LITS par 1.000 habitants âgés de 65 ans et plus.	LISTE d'attente.	LISTE d'attente par lit.
Newcastle	2.921.140	3.853	1,3	12,8	454	0,12
Leeds	3.057.880	5.327	1,8	14,8	591	0,11
Sheffiels	4.189.470	5.617	1,3	12,5	600	0,12
East Anglia	1.473.670	2.618	1,7	14,2	155	0,06
N. W. Métropolitan	3.072.847	3.621	1,2	12,1	619	0,17
N. E. Metropolitan	2.531.600	2.702	1,1	1,7	384	0,14
S. E. Metropolitan	2.220.139	2.996	1,4	9,9	648	0,22
S. W. Metropolitan	3.658.834	6.126	1,7	13,9	848	0,14
Oxford	1.471.730	2.115	1,4	11,7	451	0,21
South Western	2.773.990	3.963	1,4	11,0	408	0,10
Welsh	2.601.000	3.297	1,3	11,4	228	0,07
Birmingham	4.490.000	5.638	1,25	12,5	612	0,11
Manchester	4.379.760	7.554	1,7	15,1	812	0,11
Liverpool	2.109.940	3.024	1,4	14,4	383	0,13
London County Council	3.322.000	6.435	1,9	17,5	161	0,03
Total	44.274.000	64.886	1,5	12,9	7.534	0,11

Source : Survey of Services available to the Chronic Sick and Elderly 1954-1955. — Annexe.

A la fin de 1959, le nombre des lits d'hospice a encore augmenté pour atteindre environ 72.000.

— La gamme de ces hospices varie beaucoup. A l'origine, comme en France, ces institutions sont nées de la « loi des pauvres ». Il s'agit alors de *bâtiments importants* de plus de 70 lits chacun, gérés parfois conjointement par les autorités locales et les hôpitaux. Plus de la moitié des lits sont encore installés dans ces résidences de type souvent vétuste que tous les efforts tendent à faire disparaître dès que possible.

— De plus petites maisons de retraite, occupées par environ un quart des lits de l'ensemble, proviennent de la *conversion de propriétés et de bâtiments divers*. Ces conversions ne donnent pas toujours des normes de logement vraiment satisfaisantes : il n'y a pas d'ascenseur, la cuisine est peu commode, la plupart des chambres sont partagées.

— Un autre quart des lits est installé dans des *constructions neuves* de taille variable : 30 à 35 lits pour les plus petites, 60 pour les plus importantes. Le coût d'hébergement est de £ 2 par semaine. Il va être porté à £ 2, 6 shillings. C'est ce type de construction nouvelle, spécialement adaptée aux vieillards, que l'on s'efforce de développer de plus en plus.

— L'expérience d'*hospices et de maisons de retraite privés* et gérés dans un but lucratif est importante à noter car le Gouvernement envisage actuellement de permettre aux autorités locales de subventionner cette catégorie de résidences. Ces maisons de retraite hébergent environ 10.500 personnes. Elles sont pour la plupart de petite taille (11 lits est une moyenne). La distribution géographique est inégale : il y a une forte concentration autour de Londres et dans les villes côtières du Sud ; très peu de homes au contraire dans le Nord du pays, les Midlands et le Pays de Galles.

Une enquête récemment faite sur un échantillonnage de 42 homes privés (1) fait ressortir la grande diversité de ces institutions malgré l'harmonisation que devrait provoquer la déclaration obligatoire aux autorités locales et les inspections auxquelles ces homes sont soumis. A l'un des extrêmes se situe une institution luxueuse de 20 lits avec un couple de gardiens, 4 infirmières, 8 domestiques, 1 cuisinière et 1 jardinier ; le prix de pension est compris entre 14 et 25 guinées par semaine. A l'autre extrême se place un bâtiment vétuste où 21 résidents sont hébergés. Chaque chambre contient 3 à 4 lits serrés les uns contre les autres — il n'y a pas de chauffage, les escaliers sont raides — la propriétaire est aidée seulement par 3 personnes dont l'une est mentalement déficiente. Le prix de pension hebdomadaire est de 4 guinées. Dans l'ensemble l'enquête fait ressortir la qualité souvent assez médiocre de ces institutions privées (partage des WC par 8 personnes ou plus dans un cinquième des homes — chambres communes dans un tiers — absence de chauffage central dans 36 sur 42, etc.).

Cette situation paraît due aux difficultés qu'éprouvent les autorités locales pour refuser une demande d'inscription officielle en provenance d'un home privé ; les conditions pour obtenir

(1) « Private Homes for Old People », P. Townsend.

l'inscription sont elles-mêmes peu sévères ; la qualité et la fréquence des inspections faites par les autorités locales varient ; les annulations d'inscription pour médiocrité de l'état d'un home privé sont très rares.

Le problème des normes à imposer aux homes privés n'est donc pas encore vraiment résolu.

2° La formation du personnel.

L'une des lacunes constatées souvent dans les hospices et maisons de retraite privés est l'absence de formation du personnel de garde.

Ce problème du recrutement et de la formation se retrouve dans toutes les catégories de homes. A cet égard il convient de souligner l'importance des cours de formation et de « rafraîchissement » organisés à l'intention des directrices d'hospice et de leurs assistantes par le National Old People's Welfare Council. La période de formation dure 14 semaines, les cours de « rafraîchissement » 1 semaine. A titre d'exemple, voici le programme d'un cours d'une semaine organisé du 28 février au 7 mars 1961 près de Guilford, dans le Surrey, à l'intention de trente directrices d'hospice et assistantes : besoins de base de la santé ; les soins aux patients alités ; l'observation des symptômes et leur signification ; les soins aux déficients mentaux, les urgences ; les besoins de nutrition et la composition de menus appropriés. Les cours comportent aussi une partie pratique avec visites d'institutions et présentation de films.

3° Les liaisons entre hospice et hôpital.

En principe, les missions respectives de l'hospice ou de la maison de retraite et de l'hôpital sont assez clairement définies. L'hospice ou la maison de retraite héberge les vieillards relativement valides mais qui ont besoin d'aide, par exemple pour s'habiller ou faire leur toilette, ainsi que les infirmes alités mais dont l'état de santé ne bénéficierait nullement d'un traitement spécial à l'hôpital ou de soins constants donnés par une infirmière Au contraire, la clientèle de l'hôpital, outre les vieillards malades aigus et ayant besoin d'un traitement médical actif, est celle des chroniques requérant des soins infirmiers prolongés, des convalescents qui ne sont pas encore assez valides pour retourner chez eux ou à l'hopice, des vieillards malades mentaux inadaptés à une vie communautaire en hospice.

Mais, dans la pratique, ces distinctions ont trop souvent tendance à s'effacer et les deux catégories d'hébergement sont parfois occupées par des vieillards auxquels elles ne sont pas destinées. C'est ainsi qu'en 1955, lors de l'enquête effectuée par le ministère de la santé sous les auspice du docteur Boucher, 2.000 environ des vieillards hébergés en hospice étaient considérés comme ayant en fait besoin d'une hospitalisation. Le nombre des vieillards hospitalisés alors que leur état aurait pu se contenter de l'hospice, de la maison de retraite ou même du domicile familial était plus élevé encore : 4.500 des malades occupant les salles de chroniques, soit 8 p. 100 des lits.

Le problème de l'extension des hospices se trouve donc posé. Il ne s'agit pas semble-t-il d'un problème essentiellement quantitatif.

Il est vrai qu'en 1955 la liste d'attente était de 7.300 personnes environ, mais un quart à un tiers seulement de ces vieillards aura eu besoin d'une admission d'urgence ; les autres inscriptions avaient été faites à l'avance par des personnes vieillissantes dans un souci de prévoyance. Au total par conséquent le nombre de lits, qui est allé croissant, apparaît suffisant, d'autant que la politique de ligements individuels (flatlets), préconisée depuis 1955 par le ministère de la construction est destinée, en offrant des possibilités d'hébergement aux vieillards les plus valides, à dégager les hospices.

Mais une amélioration qualitative est souhaitable afin surtout d'adapter les hospices aux besoins de vieillards relativement fragiles et infirmes. A cet égard, l'extension des chambres situées au rez-de-chaussée, le recrutement de personnel possédant quelque qualification infirmière ont été à maintes reprises préconisés par le ministère de la santé dans des circulaires.

4° L'hébergement des vieillards en milieu familial.

Quelles que soient les améliorations susceptibles d'être apportées à l'hébergement en hospice (disparition progressive des grandes institutions d'assistance, effort d'humanisation) cet hébergement demeure de type communautaire et beaucoup de vieillards ne s'y résolvent qu'avec répugnance.

Aussi certaines expériences de placement des vieillards en milieu familial (Boarding-out) ont-elles été tentées. Les plus importantes, qui sont l'œuvre depuis 1954 de deux organisations volontaires : les Councils of Social Service d'Exeter et de Plymouth seront brièvement retracées. Ces expériences ont été subventionnées par le National Corporation for the Care of Old People, puis par les autorités locales (County Borough Authorities) d'Exeter et de Plymouth.

Les vieillards bénéficiaires appartiennent à la même catégorie que ceux des hospices, c'est-à-dire que sans être malades ou alités, ils ont atteint un stade de leur vie où il n'est pas possible de vivre seul. Un certain nombre relèvent de l'assistance et le National Assistance Board a collaboré à la réussite de ces expériences en aidant les vieillards à verser aux familles qui les hébergent le coût de la pension demandée : de 2 livres 10 shillings à 3 livres 5 shillings environ par semaine. Les hôpitaux ont eux-mêmes travaillé en liaison avec les conseil de Plymouth et d'Exeter car une partie des vieillards placés venait de subir des traitements à l'hôpital.

Un placement réussi demande de longues démarches préalables, évaluées à trois semaines en moyennes. Aussi les conseils ont-ils chacun engagé une personne à temps plein pour effectuer ces démarches. L'insertion des demandes dans la presse locale est très largement utilisée pour la recherche des foyers de placement, et cela sous deux formes : soit qu'une famille soit recherchée pour placer un vieillard bien déterminé, soit que le

conseil, sur un plan général, souhaite recenser tous les foyers disponibles. Les formules utilisées dans l'un et l'autre cas sont, par exemple, les suivantes :

« Quelqu'un souhaite-t-il offrir un foyer à un homme âgé (82 ans) capable de se déplacer mais ayant besoin d'un peu d'aide ? Peut payer 3 livres par semaine. Demander tous renseignements complémentaires au Council of Social Service de .... » ;

« Le Council of Social Service de .... est toujours heureux de connaître les personnes pouvant disposer d'une pièce libre et qui envisageraient d'offrir un foyer à une personne âgée. »

Dans l'ensemble, ce sont les demandes faites au plan général qui ont donné les meilleurs résultats. Les propositions émanent de familles les plus diverses, assez souvent de personnes ayant perdu leur mère ou leur père, et d'anciennes infirmières. Avant de mettre face à face ces personnes et les vieillards qu'elles sont susceptibles d'héberger, les conseils se livrent à un examen minutieux des deux « partenaires ». Il s'agit en effet d'un véritable « mariage » qui ne peut réussir que s'il y a de part et d'autre des goûts communs et des affinités. Il convient donc de bien connaître la personne âgée, son milieu social, ses goûts, ses manies, et aussi les hôtes qui sont volontaires pour la recevoir. Le conseil ne se substitue jamais aux vieillards pour imposer tel ou tel placement ou l'idée même du placement. Celui-ci est donc un acte librement consenti. De plus, lorsque l'hôte et son pensionnaire sont mis en présence, au terme de l'examen détaillé préalable, le personnel du conseil s'efface, se bornant, après placement, à rendre des visites occasionnelles dans les foyers.

A la fin de 1958, les statistiques du placement à Exeter et à Plymouth s'établissaient comme suit :

	EXETER			PLYMOUTH		
	Hommes	Femmes.	Total.	Hommes	Femmes.	Total.
Personnes actuellement placées	15	35	50	59	52	111
Placements antérieurs ayant cessé par décès	»	»	26	»	»	53
Transferts en hospice..	»	»	11	»	»	27
Transferts à l'hôpital ou en clinique......	»	»	18	»	»	20
Placements temporaires	»	»	15	»	»	10

L'expérience a montré que le placement des hommes est plus réussi que celui des femmes.

Un système de placement analogue à celui de Plymouth ou d'Exeter a récemment commencé à fonctionner dans le Cheshire sous les auspices du Community Council et avec l'aide du County Council qui accorde une subvention annuelle de fonctionnement de 550 livres. Il est dirigé par une jeune travailleuse sociale de Blackburn. Après placement, il y aura une période d'essai d'un mois pendant laquelle les vieillards et leur nouvelle « famille » apprendront à se connaître et décideront s'il est ou non possible de conclure un accord définitif. Dans la négative les autorités locales reprendront éventuellement dans leurs hospices les vieillards dont l'installation en foyer familial n'aurait pas réussi.

L'objectif de systèmes de cet ordre est de donner aux vieillards des intérêts nouveaux en supprimant leur isolement et de consacrer le caractère permanent d'une résidence de type familial, dans laquelle les personnes âgées pourront séjourner jusqu'à leur mort.

CHAPITRE IV

L'HOSPITALISATION DANS UN ETABLISSEMENT DE SOINS

Lorsque l'état physique du vieillard s'est encore aggravé et que la maladie ou une infirmité sérieuse rendent impossible la continuation d'un séjour au domicile privé ou en hospice, le seul recours demeure l'hospitalisation.

Cette hospitalisation pose elle-même deux grands types de problèmes : le problème classique des services hospitaliers de chroniques, le problème plus nouveau des services de soins médicaux spécialement destinés au traitement des personnes âgées. Les renseignements essentiels concernant l'hospitalisation sont tirés de l'enquête faite en 1954-1955 sous la direction du docteur Boucher par le ministère de la santé, et de conversations qui ont eu lieu à Londres avec ce praticien.

1° Les services hospitaliers de chroniques.

Il y a lieu de donner à leur égard des renseignements d'ordre quantitatif et qualitatif, et d'indiquer la nature de quelques activités hospitalières liées à ces services.

a) A l'époque de l'enquête, le nombre de lits dans les services de chroniques était de 56.010 dont 54.737 relevaient du service national de santé et 1.273 d'organismes volontaires ou privés. Ce total permettait de fournir 1,27 lits par 1.000 habitants.

On peut considérer que 83 p. 100 de ces lits chroniques étaient en 1954-1955 destinés aux vieillards. Le nombre de lits par 1.000 habitants âgés de 65 ans et plus était de 11,2. La liste d'attente s'élevait au 31 décembre 1954 à 9.833 personnes.

Ces statistiques globales peuvent être complétées par une ventilation entre les régions hospitalières du pays.

Lits de chroniques.

REGIONS HOSPITALIERES	POPULATION à la mi-1954.	POURCENTAGE de population âgée de 65 ans et plus.	LITS de chroniques.	LITS par 1.000 habitants.	LITS par 1.000 habitants âgés de 65 ans et plus.	LISTE d'attente au 31 décembre 1954.
Newcastle	2.921.140	10,5	2.722	0,9	8,9	206
Leeds	3.057.880	11,9	5.043	1,6	14,0	821
Sheffield	4.189.470	10,6	4.615	1,1	10,25	798
East Anglia	1.473.670	12,3	2.547	1,7	13,8	382
N. W. Métropolitan	3.889.762	11,9	2.868	0,7	6,1	873
N. E. Metropolitan	3.063.210	12,2	4.579	1,5	12,4	582
S. E. Metropolitan	3.205.019	12,0	4.427	1,4	11,6	766
S. W. Metropolitan	4.647.429	12,1	5.502	1,2	9,8	1.459
Oxford	1.471.730	11,7	2.522	1,7	14,0	177
South Western	2.773.990	12,9	4.716	1,7	13,1	818
Welsh	2.601.000	11,2	2.265	0,9	7,8	386
Birmingham	4.490.000	9,9	6.068	1,3	13,5	800
Manchester	4.379.760	11,5	6.246	1,4	12,4	1.304
Liverpool	2.109.940	10,0	1.890	0,9	9,0	461
Total	44.274.000	11,5	56.010	1,27	11,2	9.833

Source : Survey of Services Available to the Chronic Sick and Elderly 1954-1955. — Annexe.

Au 31 décembre 1959, le nombre des lits de chroniques est passé à 59.000 et la liste d'attente n'est plus, en 1960, que de 8.380 personnes. Le ministère de la santé estime que ce développement du nombre des lits est suffisant et qu'il serait dangereux de préconiser une politique de forte et rapide expansion dans tout le pays. La demande en lits de chroniques est en effet très variable et conditionnée dans chaque région par tout un ensemble de facteurs étrangers au secteur hospitalier proprement dit : la politique du logement adoptée en faveur des vieillards, l'importance et la qualité des services rendus à domicile, le nombre des hospices. D'autre part le succès du fonctionnement d'un service de chroniques dépend, au moins autant que du nombre de lits de ce service, de l'aménagement des locaux, de la personnalité du médecin responsable, de la distribution rationnelle des lits. On est ainsi amené à s'interroger sur l'état qualitatif des services de chroniques ;

b) *L'état qualitatif* est encore trop souvent médiocre. Les services officiels le reconnaissent eux-mêmes, notamment en ce qui concerne les bâtiments et le personnel soignant.

La majeure partie des lits de chroniques se trouve dans des bâtiments vétustes (vieux hôpitaux municipaux, institutions d'assistance publique, dont les origines remontent à la loi des pauvres (Poor Law). Ce type de locaux est très mal adapté aux besoins du service. Il s'agit par exemple de bâtiments à plusieurs étages sans ascenseurs, avec des escaliers difficiles et étroits. Les lieux sont humides, le chauffage et l'éclairage médiocres, les salles de bains font défaut, il y a peu de facilités pour le lavage du linge. La plupart du temps, de surcroît, les services de chroniques sont considérés comme hébergeant une catégorie de malades bien distincts ; ils sont donc installés nettement à part des autres bâtiments hospitaliers.

Cette séparation, due dans le passé à des motifs d'ordre social, est actuellement critiquée avec franchise et un regroupement de l'ensemble des services hospitaliers serait considéré comme une importante réforme.

La ségrégation des services de chroniques a, entre autres effets regrettables, des conséquences fâcheuses quant au personnel soignant (médical et infirmier) utilisé. Un des résultats inévitables de la séparation est en effet l'emploi d'un personnel distinct de médecins et d'infirmières dans les services de chroniques. Jusqu'ici la nature du travail dans ces services n'a pas réussi à attirer le personnel le plus qualifié. C'est ainsi que l'effectif soignant ne comporte pas beaucoup d'infirmières diplômées d'Etat mais se compose essentiellement d'assistantes et de personnes non qualifiées. Au 30 septembre 1959 sur un total d'infirmières dépassant 19.000 pour les lits de chroniques et de longs séjours, les diplômées d'Etat étaient d'environ 4.300 seulement.

D'une façon générale, il y a pénurie de recrutement des infirmières pour les soins aux malades chroniques. En 1954-1955, 350 lits se trouvaient ainsi vides, faute de personnel soignant. A l'hôpital de Pouchlands par exemple (Mid. Sussex), le nombre

de malades pris sur la liste d'attente pour être hospitalisés était journellement conditionné par le nombre d'infirmières disponibles.

Dans certains cas, il est vrai, des progrès considérables ont pu être accomplis dans le fonctionnement des services de chroniques, ainsi au Preston Hospital, North Shields, ou au Middlesbrough General Hospital où des bâtiments anciens ont été modernisés avec succès, ou encore au St. Pancras Hospital, et au General Hospital, Bishop Auckland, dans lesquels la formation des infirmières s'effectue de façon satisfaisante.

c) *Les services hospitaliers annexes.* Les services hospitaliers annexes au service des chroniques sont constitués par la physiothérapie, la thérapie occupationnelle et le travail médico-social (almoning).

L'enquête du Dr. Boucher fait ressortir certaines lacunes dans le fonctionnement, au bénéfice des vieillards hospitalisés de la *physiothérapie.* Les besoins et les demandes des personnes âgées ne sont en effet pas toujours couverts du fait de l'exiguïté et de la surpopulation des salles de chroniques qui rendent tout traitement physiothérapique difficile. La physiothérapie de groupe, qui permettrait des économies de temps et de main-d'œuvre, est difficile à organiser du fait de l'éloignement des lits de chroniques par rapport à l'essentiel des services hospitaliers (ainsi à St. David's Hospital, Cardiff). Des résultats encourageants sont toutefois enregistrés dans ce domaine pour divers hôpitaux : St. James' Hospital, Leeds ; South Western Hospital, Lambeth ; Birch Hill Hospital, Rochdale ; St. Francis Hospital, Camberwell ; Manor Hospital, Derby.

Quant à la *thérapie occupationnelle,* elle a souvent donné des résultats décevants, surtout chez les hommes, car ceux-ci montrent peu d'intérêt. Néanmoins plusieurs infirmières et des travailleurs volontaires ont fait beaucoup pour collaborer à l'œuvre de la thérapie occupationnelle, notamment à St. Mary's Hospital, Scarborough.

Le travail médico-social, enfin, s'avère essentiellement utile avant l'hospitalisation et lorsque le vieillard quitte l'hôpital. Des visites sont faites par exemple au domicile privé du maladc afin de connaître quel est l'environnement social. Ces visites servent aussi à établir un lien entre l'hôpital et la famille de l'hospitalisé. L'importance du service, qui peut être suivant les cas, organisé par des travailleuses sociales qualifiées ou non, varie beaucoup. Dans le Pays de Galle, en 1955, pour 2.212 lits de chroniques, il y avait une travailleuse sociale à plein temps à Cardiff et une autre dans la région de Caernavon et Anglesey.

2° D'autres catégories de soins médicaux, destinés eux aussi aux personnes âgées, sont données dans des *services spéciaux indépendants des services de chroniques* et qui sont souvent de création plus récente : cliniques de soins externes, hôpitaux de jour, unités de gériatrie :

a) *Les cliniques de soins externes* (*out-patient clinics*) ont un rôle particulièrement efficace avant l'hospitalisation et aussi à la fin de celle-ci, pour éviter les rechutes. Plusieurs fonction-

nent en relation étroite avec les services hospitaliers de physiothérapie et de thérapie occupationnelle. Le nombre des séances tenues va en augmentant :

En 1953	2.127
En 1954	2.396
En 1959	5.300

dans lesquelles 51.500 cas ont été examinés, soit environ 10 cas par séance.

Le rapport Boucher donne sur ces séances quelques précisions concrètes. A Nottingham, les vieillards passent une visite trois à six mois après la fin de leur hospitalisation. Au Cowley Road Hospital, Oxford, les séances ont lieu deux fois par semaine. Dans le General Hospital, Sunderland, le West Middlesex Hospital et le Langthorne Hospital, Leytonstone, les cliniques sont particulièrement actives à la fois pour le diagnostic initial et pour les soins après hospitalisation. Elles permettent par conséquent de limiter le séjour hospitalier proprement dit, donc de dégager des lits au profit des malades aigus ;

b) *Les hôpitaux de jour* (*day-hospitals*) se sont développés à une époque relativement récente. Ils sont surtout destinés aux vieillards malades mentaux légers et leur objectif est quadruple : prévenir ou retarder la déchéance physique et mentale, offrir un répit aux familles des vieillards en les déchargent du soin de ces vieillards pendant la journée, épargner des lits d'hôpital, donner des soins appropriés aux vieillards après un séjour à l'hôpital. Il y a là un équivalent, dans le domaine médical des Day-Centres (Centres de jour) dont il a déjà été parlé dans le domaine social.

Les hôpitaux de jour sont assez souvent situés à l'intérieur ou à proximité d'un hôpital psychiatrique — mais certains se trouvent aussi dans des hôpitaux généraux. Quelques exemples de ce type d'établissement peuvent être cités.

Un hôpital de jour a été ouvert en 1952 à Leeds (Saint-James' Hospital) ; il reçoit des malades venant, et de l'hôpital et aussi de leur domicile, qui souffrent essentiellement de troubles mentaux légers. Le service fonctionne en relation avec la clinique de soins externes qui a été créée dans le même hôpital. L'hôpital de jour de l'Oldham and District General Hospital a commencé à fonctionner à la même époque grâce aux efforts conjoints d'un psychiâtre et du Medical Officer of Health. A la fin de l'année 1955, 4 hommes et 14 femmes en moyenne séjournaient quotidiennement à cet hôpital, de 9 heures du matin jusqu'à la fin de l'après-midi. L'hôpital est ouvert 5 jours par semaine, de même que celui de Nottingham (Nuffield House Occupational Centre ouvert en mai 1955) ;

c) *Les unités de gériatrie* (*Geriatrics*) : à l'époque de l'enquête du docteur Boucher (1954-1955), de vives controverses opposaient les partisans des services spécialisés de gériatrie (South East Northumberland Hospital ou Pontefract and Wakefield par exemple) et ceux, très nombreux, qui considéraient que les soins aux personnes âgées ne représentent qu'un des

aspects du problème général des soins dans un établissement hospitalier. Aussi le nombre des unités spécialisées de gériatrie était-il peu important : 56 en 1953.

Des recommandations ont été faites afin que soit favorisée la création de services propres de gériatrie fonctionnant à l'intérieur des hôpitaux, sous la responsabilité d'un médecin spécialiste.

A la fin de 1959, ces services étaient au nombre de 95, assez également répartis, sur tout le territoire, dans les villes importantes et de taille moyenne. La création de tels services est aussi prévue dans les plans de construction de plusieurs nouveaux hôpitaux.

Conclusion.

L'examen des diverses formes d'aide sociale qui sont prévues, en Grande-Bretagne, en faveur des personnes âgées fait ressortir les caractéristiques essentielles du système, certaines de ses faiblesses (dont plusieurs sont identiques d'ailleurs à celles du système français) et aussi toute une série d'éléments positifs assez remarquables.

Le système anglais d'aide se caractérise par son aspect décentralisé. Les autorités centrales (ministères) ne jouent qu'un rôle de guide, par l'intermédiaire des directives données dans les circulaires, et de soutien financier grâce aux subventions versées mais la politique est mise en œuvre sur le plan local, soit par les collectivités locales elles-mêmes du haut en bas de la hiérarchie administrative (County Councils et County Borroughs, d'une part, en tant qu'autorités chargées de la santé publique [Local Health] et de l'aide [Welfare] ; District Councils, Town Councils, Rural Councils, d'autre part, en tant qu'autorités chargées de la construction), soit par les organisations volontaires à but philanthropique. L'existence et l'importance de ces organisations est en soi une autre des caractéristiques du système.

De par sa structure même, ce régime contient un germe de faiblesse : c'est l'absence de coordination entre les divers services s'occupant de l'aide aux vieillards et cette absence de coordination est fréquemment déplorée dans les documents officiels. Ce ne sont pas les mêmes autorités locales qui s'occupent des constructions de logements et de l'édification des hospices ; les départements de la santé (Health) et de l'aide (Welfare) sont distincts au sein d'une même autorité locale (County Council) ; les liaisons sont plus ou moins bien établies selon les cas entre collectivités locales et administrations hospitalières, entre collectivités publiques et organisations volontaires ; l'action purement privée n'est pas toujours convenablement réglementée, ainsi dans le cas des hospices. La multiplicité de services gérés par des organismes juridiquement très divers, si elle peut être la source d'initiatives heureuses, est donc aussi à l'origine, pour le vieillard, de démarches parfois complexes et nombreuses.

Une autre faiblesse du système britannique, commune aussi d'ailleurs au système français, réside dans la vétusté de certains éléments de l'aide consentie, notamment en matière d'hospices et de services hospitaliers de chroniques. Les formes modernes de l'aide sont en effet dans ce domaine entravées par tout un passé historique qui est celui de l'assistance aux indigents (Poor Law).

Mais l'aide comporte aussi toute une série d'éléments positifs et novateurs dignes d'être soulignés dans une conclusion d'ensemble. Il s'agit en particulier de la politique récente de construction de petits appartements spécialement destinés aux vieillards, du développement des multiples services individuels fournis sur les plans domestique, médical et moral, des efforts faits en faveur de la construction d'hospices neufs bien adaptés aux besoins matériels et psychologiques du vieillard, et du placement en milieu familial, de l'extension des services de soins conçus pour le traitement du vieillissement.

Annexe I

BIBLIOGRAPHIE

I. — Logement individuel.

a) *Types classiques de logements et conversions.*

Housing for special purpose : H M S O, 1949.

Ministry of Housing and Local Government :
- Circular 18/57, 18 mars 1957 ;
- Circular 55/57, 20 novembre 1957.
- *Improve your house with a grant* (brochure).

Report of the Ministry of Housing and Local Government 1958 H M S O, Cmnd 737.

b) *Types nouveaux de petits appartements.*

Ministère du Logement :
- Flatlets for Old People, 1958.
- Circular 30/58, 30 avril 1958.

Ministère du Logement :
- More Flatlets for Old People, 1960.
- Circular n° 47/60, 13 septembre 1960.

Communications diverses faites par Mr. Henry Brooke, Ministre du Logement :
- « Old People need far more flatlets », 24 octobre 1960.
- « Minister opens Gosport Flatlets for old people », 27 juin 1960.
- « 28 % of Council building is for old people », 26 octobre 1960.
- « Flatlets delight elderly people », says Minister, 21 novembre 1960.
- « Still not enough building for elderly people », 19 décembre 1960.

« Primrose Court », Guildford Rural District Council, 27 juillet 1960.

A Study of Old People's Flatlets : Ministère du Logement (publication confidentielle).

II. — Les services d'aide aux vieillards.

Report of the Ministry of Health, 31 décembre 1959, H M C O, Cmnd 1086.

Survey of Services available to the Chronic Sick and Elderly, C. A. Boucher, 1954-1955, H M S O.

Report of the Working Party on Social Workers in the Local Authority Health and Welfare Services (Young husband Report), 1959, H M S O.

The National Old People's Welfare Council, Rapport annuel au 31 mars 1960.

The organisation of a Visiting Service (National Old People's Welfare Council), 1959.

Ageing : its changes and its promise (Rapport de la 10e conférence du National Old People's Welfare Council à Blackpool), 1960.

Meals on wheels for old people, Amelia Harris (National Corporation for the Care of Old People).

Chiropody for the elderly (National Corporation for the Care of Old People).

Leisure time activities of elderly people in the United Kingdom, M. Bucke (Publication du National Old People's Welfare Council).

Preparation for retirement, 1959 (National Old People's Welfare Council).

The Glasgow Retirement Council : Premier rapport annuel et comptes, 30 juin 1960.

Retirement : a study of Current attitudes and practices, Action Society Trust, 1960.

Preparation for Retirement Committee, 1er février 1961 (Rapport confidentiel du National Old People's Wolfare Council).

Hilary Clay : *The Older Worker and his job.*

Brian Groombridge : *Education and Retirement*, 1960.

F. Legros Clarck : *Age and the working lives of man*, 1959 ; *Growing old in a nechanized world*, 1960.

British Red Cross Society : *Services for old People.*

The National Corporation for the Care of Old People : Rapport annuel, 1959.

Old Age : *a register of social research* (National Corporation for the Care of Old People).

III. — Les hospices et maisons de retraite.

Report of Ministry of Health, 31 décembre 1959, H M S O, Cmnd 1086.

Survey of Services available to the Chronic Sick and Elderly, C. A. Boucher, 1954-1955.

Ministry of Health, Circular 87/48, 7 juin 1948, National Assistance Act.

Ministry of Health, Circular 11/50, 23 janvier 1950, Welfare of Old People.

Ministry of Health, Circular 3/55, 25 février 1955, Residential Accommodation for old people.

Ministry of Health, Circular 14/57, 7 octobre 1957, Local Authority Services for the Chronic Sick and Infirm.

Joint Circular from the Ministry of Housing and the Ministry of Health : Services for old people, 17 mars 1961.

Boarding out old people : Rapport sur l'œuvre des Councils of Social Service d'Exeter et de Plymouth.

A Policy for old age, S. K. Ruck, *The Political Quarterly*, avril-juin 1960.

Private Homes for Old People, P. Townsend, *The Times*, mai 1960.

Giving Old Folk a home with young families, *The Times*, 7 juin 1960.

IV. — L'hospitalisation.

Survey of Services available to the Chronic Sick and Elderly, 1954-1955 (rapport présenté par le docteur Boucher), H M S O.

The day hospital movement in Great Britain, James Farndale, *Pergamon Press*, 1960.

Ministry of Health, 7 octobre 1957, Geriatric Services and the Care of the Chronic Sick.

Report of the Ministry of Health, 31 décembre 1959, H M S O, Cmnd 1086.

ANNEXE II

REPRESENTATION AU CONSEIL NATIONAL POUR LE BIEN-ETRE DES PERSONNES AGEES

(National Old People's Welfare Council.)

I. — Organisations volontaires à but philanthropique.

Association of Charity Officers.
Association of Directors of Welfare Services.
Association of Hospital and Welfare Administrators.
Association of Inner Wheel Clubs.
Association of Municipal Corporations.
Baptist Union.
British Association of Residential Settlements.
British Geriatrics Society.
British Medical Association.
British Red Cross Society.
Catholic Women's League and National Board of Catholic Women.
Church Army.
County Councils Association.
County Welfare Officers' Society.
Family Welfare Association.
Federation of Soroptimist Clubs of Great Britain and Ireland.
Housing Center and National Federation of Housing Society.
Institute of Almoners.
Institute of Home Help Organisers.
International Association of Gerontology.
Jewish Board of Guardians.
Lord Mayor's National Air Raid Distress Fund.
Methodist Church.
National Association of Almshouses.
National and Local Government Officers' Association.
National Association of Local Government Health and Welfare Officers.
National Association for Mental Health.
National Association of Parish Councils.
National Citizens' Advice Bureaux Committee.
National Corporation for the Care of Old People.
National Council of Social Service.
National Council of Women.
National Federation of Business and Professionnal Women's Clubs of Great Britain and Northern Ireland.
National Federation of Community Associations.

National Federation of Women's Institutes.
National Free Women's Councils.
National Union of Townswomen's Guilds.
National Women's Citizens' Association.
Queen's Institute of District Nursing.
Regional Hospital Boards (Chairmen of).
Royal College of Nursing.
Rural District Councils Association.
St. John Ambulance Brigade.
Salvation Army.
Society of Friends.
Society of Medical Officers of Health.
Toc H.
Urban District Councils Association.
Women's Public Health Officers' Association.
Women's Voluntary Service.

II. — Représentation régionale.

14 régions + Irlande du Nord, Ecosse, Pays de Galles.

III. — Ministères.

Ministère de la santé.
Ministère du logement et du gouvernement local.
Ministère du travail.
Ministère des pensions et de l'assurance nationale.
National Assistance Board.
Ministère de l'éducation.

IV. — Divers représentants individuels ayant une expérience particulière.

ANNEXE VII

LA POLITIQUE DE LA VIEILLESSE EN SUEDE ET AU DANEMARK

Introduction.

Un examen particulier de la politique entreprise dans ces deux pays se justifie dans le cadre des préoccupations de la commission de la vieillesse. Tandis que leur situation démographique place leurs gouvernements devant les problèmes mêmes envisagés par la commission, le haut niveau de leur politique sociale donne une valeur particulière à leurs expériences. Le problème du vieillissement est cependant abordé par les deux gouvernements considérés dans un contexte bien particulier qui doit rester présent à l'esprit si la commission veut tirer une leçon de leurs expériences.

L'espérance de vie est dans les pays scandinaves l'une des plus élevées du monde ; elle persiste d'ailleurs depuis les dix dernières années à progresser avec une constance remarquable. Le taux moyen calculé sur la période 1951-1955 atteint :

	HOMMES	FEMMES
Suède	70,49	73,43
Danemark	69,8	72,6

Il s'ensuit que comme en France le nombre des personnes âgées augmente régulièrement, comme celui des grands vieilllards. Mais cette tendance se manifeste dans une population dont la structure par âges porte la marque d'un déclin continu à la natalité. Le taux de natalité qui ne s'est rétabli que passagèrement au lendemain de la guerre restait en 1958 aux niveaux très bas de :

14,24 p. 100 en Suède ;
16,5 p. 100 au Danemark.

Le vieillissement de la population se traduit donc dans les chiffres suivants :

SUEDE	1960	1950
	P. 100.	P. 100.
Moins de 15 ans........	24,4	24,1
15 à 66 ans..............	65,7	
67 et plus..............	9,9	
(65 et plus).............	11,9	9,6

Les prévisions pour les quinze années à venir font état de l'augmentation de la population âgée de 65 ans et plus, qui atteindrait alors 15 p. 100 tandis que la population active, ou plutôt d'âge à être active, diminuerait légèrement.

DANEMARK	1960	1950
	P. 100.	P. 100.
Moins de 15 ans........	25,5	26,2
15 à 64 ans..............	64	64,9
Plus de 65 ans...........	10,5	8,9

La dernière catégorie doit représenter en 1980 13,80 p. 100 de la population totale : le sens de l'évolution est donc le même. La politique sociale de ces pays ne peut donc ignorer les besoins de la population vieillissante, toujours plus nombreuse ; bien plus comme ils ne sont pas en concurrence avec ceux que crée un renouveau démographique, ils peuvent dans une atmosphère de quasi-unanimité tenir une place prédominante dans l'effort social.

Trois constatations dominent l'impression que peut retirer le visiteur d'un contact même superficiel avec les institutions responsables dans ces pays de la politique de la vieillesse.

Elle se trouve d'abord nettement facilitée par l'échelle réduite des problèmes rencontrés. Pour une population suédoise d'environ 7.475.000 habitants, danoise de 4.550.000, elle vise, selon le cas, 800.000, 500.000 personnes âgées. Dans la mesure où le succès d'une telle politique dépend de l'état d'information de la population, il est certainement plus facile d'atteindre à peu de frais, en contactant les leaders de l'opinion, le résultat recherché.

Dautre part, les moyens d'action de la politique sociale ne s'en trouvent pas réduits en proportion. La part des dépenses sociales dans le budget de ces pays donne une idée du haut niveau de protection sociale que les gouvernements entendent assurer : cette part y représentait pour 1959-1960 un peu plus du tiers au Danemark, une proportion à peine inférieure en Suède, soit 14 p. 100 du revenu national. La protection de la vieillesse y représente le poste le plus élevé, dépassant depuis dix ans 30 p. 100. Mais mieux que par l'effort financier, les réussites de la politique sociale scandinave s'expliquent par de fortes traditions de discipline collective et un climat d'équilibre social : la collaboration constante et efficace entre les puissantes centrales syndicales des employeurs et des salariés en est le signe le plus frappant pour un observateur français.

En outre, les collectivités locales y manifestent une grande vitalité ; c'est à leur échelon que sont organisées la plupart des interventions administratives destinées à améliorer le sort des personnes âgées.

Dans ces conditions, il nous paraît possible d'affirmer que, dans ces pays, l'opinion publique a pris conscience du problème du vieillissement sinon encore dans toutes ses implications au moins dans son impératif essentiel : la production nationale doit continuer à se développer malgré la diminution de la population active. Cette notion est en réalité très voisine des consignes permanentes de la politique sociale dans ces pays : habitués à une sorte de mobilisation psychologique, et parfois même matérielle, pour réaliser les objectifs d'une politique de plein emploi, de bien-être commun à toutes les classes de la population, Suédois ou Danois acceptent sans surprise l'inclusion du problème de la vieillesse dans les préoccupations de cet ordre.

Ce contexte explique, pensons-nous, que les problèmes de la vieillesse y apparaissent beaucoup plus qu'en France comme des phénomènes normaux, simples prolongements de comportements individuels ou d'actions collectives bien connus ; il n'est même pas toujours facile pour l'étranger d'analyser ce qui est propre à la vieillesse dans des interventions polyvalentes.

Les deux pays se trouvent donc certainement à un stade plus avancé du développement d'une politique de la vieillesse que la France. Encore faut-il éviter l'exagération ; leur expérience n'est pas rôdée et se traduit en ce moment même par une intense curiosité en ce qui concerne les différents aspects de ces problèmes : une grande partie des informations recueillies concerne des programmes de recherches prévues dans tous les domaines : celui qu'a mis sur pied l'Institut danois de recherches sociales mesure les éléments d'incertitude que décèlent encore les responsables de la politique de la vieillesse dans ce pays et par là les difficultés inhérentes à la nature même, irrespective des données nationales, des problèmes rencontrés.

Compte tenu de ces précautions et des lacunes inévitables d'une enquête menée sans avoir un accès direct à la documentation, les leçons de l'expérience de ces pays nous paraissent pouvoir être résumées ainsi :

— en ce qui concerne l'emploi, la Suède confrontée avec les problèmes mêmes analysés par la commission en a une connaissance plus précise, et se trouve déjà au stade de l'application des directives nécessaires à leur solution ;

— les régimes de pensions appliqués dans ces pays doivent être décrits comme exemples de systèmes à base de protection uniforme, auxquels s'ajoute, en Suède, depuis 1960, une protection complémentaire en rapport avec la rémunération perçue au cours de la vie active ;

— la politique d'action sociale en faveur des personnes âgées est beaucoup mieux connue : les tendances récentes de la politique française en sont en fait profondément inspirées. Il n'est pas inutile pourtant d'annexer aux propositions du rapport de la Commission de la vieillesse quelques données provenant de pays où ce qui est en France l'exception heureuse est devenu la règle.

I. — L'EMPLOI DES PERSONNES AGEES EN SUEDE

Des éléments d'information ont pu être réunis sur trois points :

— la situation des travailleurs de plus de 45 ans sur le marché du travail ;

— les conditions de travail offertes aux travailleurs âgés ;

— la politique entreprise par le Gouvernement dans ces différents domaines.

I. — Situation des travailleurs de plus de 45 ans sur le marché du travail.

Un groupe de travail, composé d'un représentant du Bureau national du travail, des organisations syndicales patronales ou ouvrières, a travaillé deux ans pour décrire la situation des personnes âgées, ou même seulement d'un certain âge, sur le marché du travail ; son rapport, rendu public en mai 1960, mais, malheureusement, non traduit, est la base de notre information.

Il constitue, à la fois, une description assez complète du sort fait à cette catégorie de travailleurs et est à la base des tendances les plus récentes de la politique gouvernementale.

L'étude avait pour objet de vérifier et d'analyser un certain nombre de données ressortant d'études antérieures ou de l'expérience empirique de ses promoteurs.

Ces données rappellent de façon frappante celles mêmes qu'ont dégagées les travaux de la commission de la vieillesse. Il est à noter, d'abord, qu'elles ressortent de renseignements concernant uniquement le secteur privé et, dans celui-ci, les travailleurs, peut-être âgés, mais de capacité normale ; les problèmes de la diminution de la capacité physique, comme du travail à temps partiel ou protégé, n'y sont pas abordés. De même, le rapport ne concerne pas les pensionnés.

Les points suivants ont ainsi été éclairés d'une documentation beaucoup plus circonstancée que celle dont nous disposons : elle nous éclaire sur la situation relative des différentes professions, dominée par des données techniques qui ne varient guère dans différents pays industriels :

1° Cette étude a abordé le problème de façon très instructive par une analyse de la *répartition par âge de la population active* selon les différentes professions.

Elle est maintenant connue par les stastistiques concernant les adhérents aux caisses d'assurance chômage — qui concernent 1.327.825 personnes, donc la grande majorité des travailleurs ; ces caisses sont organisées sur une base professionnelle et ont pu, par suite, recueillir et tenir à jour une information normalement impossible à obtenir des entreprises.

Des tableaux soumis à la commission donnent cette répartition.

La répartition professionnelle porte ainsi la trace du vieillissement. Mais cette évidence prend une signification concrète lorsque chacun peut, dans sa profession, en mesurer les effets. Des situations paradoxales sont ainsi mises en lumère, telles celle des ouvriers du bâtiment, dont la moitié a plus de 45 ans, ou de l'industrie de la pierre, dont la moitié dépasse 51 ans. Ces

données sont maintenant, et nous anticipons quelque peu sur les mesures administratives, constamment tenues à jour ; elles constituent le support essentiel d'une action d'information visant à faire admettre par les milieux professionnels l'activité des travailleurs âgés ;

2° Dans un second temps, ces renseignements ont été rapprochés de ceux que pouvait fournir une *répartition par âge des chômeurs.* Ce rapprochement fait par profession est significatif comme l'indique la documentation précitée.

Il en ressort, de façon générale, que plus l'âge du travailleur augmente plus il devient vulnérable au chômage dans toutes les activités — à tel point même que les données concernant le groupe d'âge 60 à 66 ans suivent une évolution entièrement différente de la normale.

Cette sensibilité au chômage fait que les travailleurs âgés sont les premiers à ressentir les effets d'une tendance défavorable sur le marché de l'emploi, tandis qu'ils ne bénéficient pas ou peu des améliorations passagères. Fait notable, cette situation est particulièrement nette pour les employés. Les difficultés propres à l'âge n'apparaissent chez le travailleur masculin de l'industrie qu'après 40-50 ans. Au contraire, les autres groupes d'activité voient leur situation se détériorer constamment tout au long de leur vie active.

L'intérêt de cette partie de l'étude est de mettre en lumière un apparent paradoxe : le travailleur conserve son emploi jusqu'à un âge élevé, tant qu'aucun à-coup ne se produit dans sa vie professionnelle, mais, plus son âge augmente, plus la perte de l'emploi comporte pour lui des conséquences sérieuses ;

3° La même constatation peut être tirée de statistiques sur *la durée du chômage selon l'âge :* les travailleurs de 45 ans et plus sont les principales victimes du chômage de longue durée (deux mois et plus).

Le groupe de travail étant ainsi conduit à s'interroger sur l'existence de limites d'âge écartant, en pratique, ces travailleurs tant d'un emploi que d'une formation ; en particulier, les annonces des journaux faisaient très fréquemment allusion, notamment pour les employés de bureau, à des limites d'âge à l'embauche de 25 à 30 ans.

En second lieu, les transformations nées du progrès technique leur ont paru affecter particulièrement les personnes âgées, dont le reclassement était rendu difficile par une mobilité géographique insuffisante ; paradoxalement, pourtant, les premiers effets des restrictions à l'embauche nées de la modernisation sont l'élévation de l'âge moyen du personnel en place.

Enfin, les classes de travailleurs de 35 ans et plus commencent à payer le prix d'une insuffisante formation de base ; le plein emploi, au lendemain de la guerre, leur avait permis d'entrer prématurément sur le marché du travail ; mais ils sont restés très vulnérables aux réorganisations des entreprises.

Les chômeurs âgés rencontrent enfin d'autres empêchements au travail que l'âge, et il n'est pas rare que leurs difficultés soient imputables à la maladie ;

4° Une enquête par sondage effectuée en mai et octobre 1959 a tenté de serrer de plus près le *problème de la mobilité professionnelle aux âges les plus élevés ;* certaines entreprises ont donc fourni sur une période d'un an les éléments de leur politique d'embauche et de licenciement.

Ce travail a confirmé qu'en règle générale, les gens âgés de 45 ans et plus se déplacent moins sur le marché du travail que les jeunes. Le mouvement varie avec les différentes branches et les différents types d'entreprises, mais se maintient toujours à un niveau inférieur au comportement normal de la profession : le problème est de savoir si cette attitude est imposée aux travailleurs intéressés par la difficulté de trouver un emploi ou si elle correspond à une incapacité individuelle de changement ;

5° *Les prises de position* devant ce problème ont paru au groupe de travail peut être exagérément négatives ; il en a conçu des doutes sur la possibilité de les généraliser. Elles ne surprendront en tout cas pas un observateur français et la situation de la main-d'œuvre âgée dans la vie active ne doit pas être fondamentalement différente dans les deux pays.

Le groupe de travail a interrogé les chefs de personnel d'une cinquantaine d'entreprises et les officiels des syndicats professionnels d'employeurs.

A. — De la première source d'information, il ressort que les *grandes entreprises* manifestent le plus de réticences à l'emploi de travailleurs âgés : la grande spécialisation des tâches d'une part, le rythme imposé de l'autre réduisent les possibilités de reclassement. Aussi plusieurs d'entre elles reconnaissent pratiquer une politique de mise à la retraite anticipée, surtout lorsque le personnel dispose d'un régime particulier de retraite. Des reclassements ont peut-être lieu dans le cadre de certaines entreprises par transfert à des emplois de montage ou de contrôle. Mais une proportion limitée de la main-d'œuvre âgée en profite et il n'en est pas ainsi de la main-d'œuvre féminine. Dans le cas particulier du bâtiment, où peut-être en raison des nombreux postes de reclassement possibles (notamment l'entretien) les difficultés n'apparaissent qu'après 60 ans, les ouvriers d'eux-mêmes cherchent à éliminer celui qui retarde le rythme de l'équipe.

La situation est beaucoup plus favorable dans les petites entreprises, où chaque membre du personnel a des capacités interchangeables : il est alors possible d'utiliser l'expérience de la main-d'œuvre âgée sans compromettre sa position morale ou sa rémunération ; le déclassement technique dans des fonctions de magasinage, d'entretien, de transport reste souvent inévitable.

Mais quelle que soit la politique des entreprises à l'égard du personnel en place, toutes les entreprises interrogées, sauf une dans le textile, imposent des *restrictions à l'embauche.* Les limites d'âge varient il est vrai selon les disponibilités du marché du travail ; mais en période normale les vieux ne sont embauchés que pour des travaux occasionnels dont les jeunes ne veulent pas.

Ces réticences sont encore plus nettes pour les *employés de bureau,* rarement embauchés après 40 ans. L'analyse du sort particulièrement défavorable de ce personnel nous paraît être un des résultats les plus significatifs de l'étude. Sauf dans les

emplois supérieurs, il est fait reproche aux travailleurs âgés d'avoir à travail égal des exigences supérieures à celles des jeunes et de montrer des difficultés d'adaptation.

Le rapport développe ces considérations par une étude détaillée dans l'industrie mécanique, complétée d'indications sur les banques et les assurances : dans leur détail elles présentent un intérêt certain mais peut-être à un stade ultérieur par exemple par des comparaisons avec les résultats de l'enquête préconisée par ailleurs par la commission.

B. — Les responsables des *syndicats d'employeurs* ont donné à l'enquête des réponses mitigées qui ne sont pas sans rappeler les prises de position françaises.

De façon générale l'idée d'une discrimination selon l'âge soit pour l'ordre de licenciement, soit pour la rémunération est repoussée avec vigueur : en particulier des formules de protection contre le licenciement donnant des avantages à l'ancienneté jouent comme en France en faveur des travailleurs âgés. Cette notion d'ancienneté est d'ailleurs constamment le correctif à des réactions immédiatement défavorables au travailleur âgé : aussi pour l'embauche, les réticences se lèvent en faveur du réemploi de vieux travailleurs de la même entreprise ou de la même branche ; elles ne vont pas jusqu'à une acceptation généralisée. Bien que le problème soit dépassé par la réforme du régime des pensions, l'organisation de régimes de retraite particuliers était très certainement défavorable à l'embauche du travailleur âgé qui venait tardivement profiter des avantages concédés à telle ou telle entreprise ; les anciens accords de retraite comportaient, paraît-il, de nombreuses dispositions prévoyant des contributions plus élevées dans ce cas, ou même interdisant l'accès à la retraite.

Il est certain que le climat général de l'opinion ouvrière est beaucoup plus favorable à l'emploi du travailleur âgé qu'en France ; mais il n'est pas exempt de réticences, ainsi dans le bâtiment où fonctionne un système assez curieux de travail en compagnonnage, des accords ont dû régler le nombre de travailleurs âgés compris dans les équipes. On a pu entendre à la radio le président du syndicat des ouvriers métallurgistes s'inquiéter de l'incapacité des travailleurs âgés de s'adapter à de nouvelles méthodes, et la même crainte s'exprime pour les travaux mécanographiques. Enfin dans les pays nordiques comme ailleurs le souci de l'avancement domine les opinions exprimées à ce sujet.

6° *Conclusions :* les auteurs de cette analyse se croient autorisés à conclure que trois groupes de salariés âgés éprouvent des difficultés particulières à trouver un emploi.

Il s'agit d'abord des ouvriers peu qualifiés, et pour la même raison des employés de bureau que l'organisation des entreprises modernes conduit à se contenter d'une formation limitée, et à se scléroser au même emploi toute leur vie par un souci excessif de stabilité. La solution est dans leur cas une formation adaptée.

D'autre part, le cas des ouvriers industriels qui ne peuvent suivre le rythme de travail imposé est beaucoup plus difficile ; il ne peut se résoudre que par la diminution de la charge de travail et dans une forme de travail protégé.

Des renseignements valables pour la France peuvent certainement être tirés de cette étude.

Il est certain que dans les deux pays des données techniques comparables peuvent se retrouver ; il n'est pas impossible que la situation relative des professions soit la même ; le jugement porté sur le sort de l'employé de bureau doit arrêter l'attention de la commission.

Mais l'expérience suédoise a également le mérite d'apporter une méthode simple d'analyse du problème ; elle pourrait être suggérée aux responsables des enquêtes professionnelles ; elle a surtout été entreprise dans une optique à notre avis très valable. Au lieu de rechercher les conditions d'une prolongation de l'activité, ses promoteurs se sont inspirés de l'idée d'un droit à l'emploi des travailleurs vieillissants ; les obstacles mis à ce droit apparaissent automatiquement comme autant d'anomalies que tous s'accordent à éliminer.

Les données du rapport précédent ont été complétées en ce qui concerne les conditions de travail par d'autres informations demandées aux fonctionnaires du Bureau national de la main-d'œuvre et aux représentants syndicaux.

II. — Conditions de travail offertes à la personne âgée.

1° *Adaptation physique du travailleur à l'emploi.*

Les problèmes de l'*adaptation physique* du travailleur à son emploi sont au premier rang des préoccupations d'une organisation dynamique de la médecine du travail ; le docteur Forssmann est sur ces questions une autorité de renom international.

Les problèmes de santé du travailleur plus âgé ont aussi été analysés par lui en 1957 dans une étude détaillée portant sur les 1.000 et quelques travailleurs âgés de plus de 60 ans pour les hommes et de plus de 55 ans pour les femmes, employés dans huit industries (soit un personnel de 20.000 personnes) : il s'agissait en majorité d'un personnel d'ancienneté élevée.

De façon générale ce personnel est soumis aux règles communes en matière d'horaires ; on constatait cependant spontanément une diminution des heures supplémentaires et un transfert du travail aux pièces au travail à temps. Les tâches avaient été classées en travail léger, moyen, lourd. (Cette dernière rubrique devenant pour les employés « travail sous tension ».) Aucune femme n'avait de travail lourd, 64 p. 100 au contraire occupaient un emploi dit léger; les chiffres correspondants étaient pour les manuels hommes de 5 p. 100 et de 47 p. 100. Mais chez les employés hommes 28 p. 100 seulement avaient un travail léger, et 18 p. 100 occupaient des postes « sous tension ». Il semble donc que les employeurs s'attachent plus à des considérations apparentes d'incapacité qu'à la réalité.

Quoi qu'il en soit et malgré cette adaptation spontanée, salariés et employeurs se font, selon cette étude, une idée quelque peu optimiste de l'état de santé des travailleurs au regard des conditions de travail. Alors que la très grande majorité désirent

continuer à travailler le plus longtemps possible à temps plein et au même poste, il ressort de l'enquête que 50 à 70 p. 100 des employés selon les cas, 60 p. 100 des manuels avaient en fait une capacité de travail réduite pour des raisons physiques. Il apparaît très nettement que la maladie, une absence est l'occasion du changement de poste ; on arrive ainsi à des données assez paradoxales sur l'absentéisme, plus marqué dans les postes dits légers dont les titulaires ont en fait déjà fait l'objet d'un tri. Cette étude met en lumière des exemples de bonne adaptation ; elle se fait spontanément, selon les enquêteurs, si le rythme de travail est réduit et si les temps de repos sont convenablement aménagés.

Le très grand intérêt des tendances dégagées par cette enquête en a justifié le prolongement : un groupe de travail comprenant des syndicalistes et des médecins du travail va mener sur un ou deux mois une enquête extensive sur l'adaptation à l'emploi dans deux grandes entreprises.

2° *Existence de discrimination selon l'âge.*

Si cette enquête ne dénote aucune *discrimination dans les conditions du travail* selon l'âge, cette opinion nous paraît démentie par la réalité.

Il en est notamment ainsi en matière de *rémunération.* Certes les indications disponibles à cet égard nous ont été fournies officieusement par les fédérations syndicales patronales et ouvrières. En principe une telle discrimination n'est pas admise en cas de réduction de la capacité de travail par les accords de salaires, ou du moins seulement dans des limites minimes. Mais en fait elle est le résultat de la réduction du rendement qui entraînerait une réduction de salaire de près de 15 p. 100 à 60 ans. Les salaires réels pour les employés marquent dans presque toutes les professions un plafonnement ou une baisse après 45-50 ans. La conséquence de cette situation s'est traduite dans un récent accord de salaire accordant une hausse plus élevée après 50 ans pour les hommes, 45 ans pour les femmes, en raison de la détérioration récente de leur situation relative. Elle n'est pas sans embarrasser le comportement des organisations professionnelles, qui les unes et les autres répugnent à préciser leur position sur le cumul pension-salaire. En tout cas il a été généralement accepté que les caisses professionnelles de l'assurance chômage versent des prestations moins élevées après l'âge de la retraite (78 jours au lieu de 156), bien que la contribution des intéressés reste constante, et il est même question d'exclure les pensionnés de cette assurance.

Ces indications défavorables à l'emploi du travailleur âgé, toutes fragmentaires qu'elles soient, nous paraissent présenter un intérêt particulier dans le contexte suédois. Il est non moins certain en effet que le climat y est dans son ensemble plus favorable à un emploi prolongé qu'en France ; au moins les intéressés eux-mêmes ne paraissent-ils pas montrer d'hésitation à cet égard.

L'existence, en matière d'emploi des travailleurs âgés, de difficultés qui ne se réduisent pas à des réactions collectives mal informées nous paraît donc démontrée.

III. — Politique de l'emploi des travailleurs âgés.

Tant les propositions que la politique dans son application se caractérisent par la conviction qu'*un droit au travail* doit normalement être revendiqué par les travailleurs intéressés. Autrement dit le problème est abordé du point de vue opposé aux opinions communément admises en France ; il ne s'agit pas tant de mettre au travail des personnes âgées que de remédier à la situation choquante créée par leur sensibilité au chômage.

Cet objectif doit être réalisé par la mise au service des personnes âgées d'instructions ou de procédures de droit commun normalement chargés de telles initiatives pour l'ensemble de la population. Ce n'est pas dire que des mesures propres aux personnes âgées ne sont pas envisagées mais elles nous paraissent présenter, au moins au stade des réalisations, un intérêt secondaire :

1° *Placement des travailleurs âgés.*

Parmi les services destinés à jouer un rôle déterminant dans une politique visant les travailleurs vieillissants de capacité normale quel que soit leur âge, le premier rôle sera joué par les *services de main-d'œuvre.*

Un point très important doit être précisé avant que soient énumérées des directives qui paraitraient peut-être à la commission assez vagues ; les moyens mis à la disposition de ces services ne peuvent être comparés à ceux dont disposent leurs homologues en France. Ils sont habitués à assurer avec une précision qui nous est totalement étrangère une politique systématique de plein emploi. Pour en donner un exemple, ils disposent de la possibilité de mettre en jeu des réserves d'investissement, comme d'une série de moyens financiers pour promouvoir la mobilité professionnelle. Plus concrètement, le standing de leurs installations et de leur personnel est incomparablement plus élevé qu'en France.

C'est pourquoi lorsque s'inspirant des expériences anglo-saxonnes, notamment américaines, des suggestions du groupe de travail dont nous avons parlé, le Bureau national du travail établit par circulaire du 17 janvier 1961 un programme d'activité pour les travailleurs vieillissants, il entend réellement mobiliser dans ce but une organisation qui prouve journellement son efficacité.

Rejetant la solution de facilité d'un emploi obligatoire, le Gouvernement suédois compte sur l'action permanente de ce service pour transformer la position des personnes âgées sur le marché du travail.

Il s'agit d'abord d'*informer les fonctionnaires locaux* et, par leur contact avec l'industrie, les professionnels, des données du problème. Ce programme implique non pas une spécialisation des services intéressés — seule la création de commissions centrales du Bureau national et dans les organisations centrales professionnelles, ainsi que celle de quelques rouages de coordination est préconisée. Tous les fonctionnaires responsables sont invités à prendre conscience du problème.

Ses données sont d'ores et déjà portées à leur connaissance, dans une forme d'ailleurs très simple ; il existe sur le marché du travail une certaine discrimination en raison de l'âge ; or, elle n'est logiquement conciliable ni avec la situation démographique, ni surtout avec la répartition par âges réelle dans les différentes activités.

Ces faits seront systématiquement diffusés soit au moment de la formation du personnel des services de main-d'œuvre, soit lors des conférences et contacts entre l'échelon central et les services locaux, soit au cours des stages de perfectionnement que le personnel suit régulièrement.

En contrepartie, les services locaux sont invités à apporter leur expérience à une connaissance plus complète du problème, et établir un inventaire des postes dans lesquels les personnes d'un certain âge ont trouvé un emploi (sans forcément porter un jugement de valeur sur ce placement en regard des capacités théoriques de la personne âgée). Cette recherche n'est pas théorique : elle a pour objet, car elle est menée grâce aux contacts avec les employeurs locaux, de leur faire prendre conscience des contradictions de leur attitude ; si la confrontation entre l'âge moyen dans leur entreprise et l'âge du demandeur d'emploi ne suffit pas à les convaincre, des mises à l'essai, au besoin avec l'aide de la collectivité, comme il se fait en Allemagne, sont préconisées.

D'autre part, l'interdiction de mentionner les limites d'âge dans les offres d'emploi doit faciliter sur ce plan la tâche des services ; son contrôle est évidemment rendu possible par celui exercé normalement par le bureau du travail sur de telles offres. L'exemple a d'ailleurs été donné par la suppression de toute limite d'âge en vue du recrutement aux emplois publics.

Dans cet ordre d'idées une dissonance doit être signalée sans qu'il nous soit facile d'en apprécier la portée : une connaissance trop approfondie de l'âge moyen de la main-d'œuvre dans une industrie à un moment donné peut provoquer des réactions défavorables à l'emploi des travailleurs âgés. C'est ce qui s'est passé dans le bâtiment en Suède, profession marquée d'un vieillissement caractérisé. Une règle conventionnelle datant de 1959 y interdit donc tout recrutement au-delà de l'âge de 45 ans. Mais l'effet de cette mesure de rajeunissement que les Suédois entourent d'une certaine discrétion ne doit être que temporaire.

L'intérêt de ce programme se trouve considérablement renforcé dès le moment où il correspond à des instructions données parallèlement par les organisations professionnelles : une telle spontanéité n'est évidemment possible que dans le climat de collaboration sociale caractéristique des pays scandinaves.

2° *Formation professionnelle.*

Mais, allant plus loin, les services de l'emploi sont dès à présent parfaitement conscients de la relation entre la *formation professionnelle* et la capacité d'adaptation de la personne âgée.

Cette action commence au niveau des cours de formation pour chômeurs. Ils constitueront en quelque sorte un banc d'essai de techniques d'enseignements adaptées à des sujets d'un certain âge. En 1960, 9.000 personnes suivaient ces cours, mais 10 p. 100 seulement avaient plus de 40 ans.

Ces travailleurs doivent devenir les bénéficiaires à part entière des organisations de « vocational training » très développées tant en Suède qu'au Danemark. Cette action n'en est qu'à ses débuts. Ainsi en Suède, au 15 janvier 1961, 7.970 personnes, dont 1.310 femmes, bénéficiaient de bourses de formation professionnelle versées par l'Etat, dont 10 à 12 p. 100 seulement avaient plus de 40 ans. D'autre part, le Danemark a envisagé et déjà mis en application une modernisation complète de ces services, d'abord en ce qui concerne les techniciens et maintenant en ce qui concerne les travailleurs non qualifiés ; l'idée générale est de favoriser à tous âges l'accès à la formation en supprimant les différentes barrières qui peuvent s'y opposer ; il est à noter que les limites d'âge paraissent n'avoir qu'un caractère exceptionnel et qu'il est matériellement sinon psychologiquement possible d'entreprendre sans condition d'âge des formations très diverses. Il s'agit d'actions entreprises en dehors des préoccupations propres à une politique de la vieillesse ; mais elles doivent faciliter les reclassements dus à l'âge, tant parce qu'aucune discrimination n'est admise par ce motif, que parce que le handicap dû à l'âge pèse moins sur le travailleur qualifié.

Les promoteurs de telles expériences ne se dissimulent pas certaines difficultés propres à empêcher les travailleurs âgés de tirer un plein bénéfice de cette formation : ils en sont au stade de rechercher quelles méthodes d'enseignement pourraient les surmonter. Dans ce but, des expériences limitées ont été entreprises en Suède, toujours avec le concours d'entreprises privées ou de coopératives. Nous avons pu en voir l'application pratique dans le cas d'une formation de gardiens d'immeubles spécialement recommandée aux personnes âgées ; elle impliquait notamment toute une formation en matière d'entretien, de chauffage, etc. Des contacts sont pris avec les stagiaires pour déterminer leurs réactions, notamment devant le minimum de formation théorique estimé nécessaire. Ces expériences sont destinées à préparer un système dans lequel le Gouvernement apporterait une aide financière à des formules de formation professionnelle entreprise à un âge supérieur à la moyenne pratiquée normalement dans la profession.

3° *Adaptation du travailleur âgé déficient.*

Mais quel que soit l'accent mis sur l'aptitude normale au travail de la catégorie intéressée, il arrive fatalement que le travailleur vieillissant présente des *déficiences physiques* qui posent un problème d'adaptation.

A. — D'autres services entrent alors en jeu ; il s'agit d'abord de la *médecine du travail*, qui doit jouer un rôle important dans l'adaptation à l'intérieur des entreprises de l'homme à l'emploi.

Ici encore la politique se fonde sur une action combinée d'information destinée aux responsables locaux, qui sont appelés à poursuivre sur les lieux du travail des recherches estimées particulièrement nécessaires. S'il est un danger en la matière, c'est

celui qui proviendrait d'une généralisation hâtive. Il importe de mettre au point les méthodes d'analyse de la capacité individuelle du travailleur comme des suggestions liées à chaque poste de travail ; des études sur une longue période sont non moins nécessaires. D'ores et déjà les médecins, chefs de personnel sont invités à établir d'après leur expérience dans telle ou telle industrie un guide pratique des aspects positifs ou négatifs de l'emploi du travailleur âgé, destinés à alerter tant l'employeur que l'intéressé sur les possibilités d'utilisation de ce travailleur comme sur les précautions qu'elle suppose (effets de la baisse de la capacité visuelle, possibilité réduite d'un effort exceptionnel, formation à de nouvelles méthodes plus longue).

Dès à présent les praticiens estiment pouvoir préconiser certaines formules d'adaptation ; leur originalité est de tendre de préférence au maintien dans l'emploi aux prix de certaines adaptations. Certes des travaux trop lourds sont à déconseiller, mais l'importance d'un transfert aux postes « doux » à été à leur avis exagérée. L'essentiel est de permettre à l'ouvrier âgé de suivre son rythme de travail propre.

Ce résultat peut être obtenu par une réorganisation du travail avec suppression des heures supplémentaires, introduction de pauses, même courtes, temps prolongé pour le déjeuner, ainsi que par de simples aménagements pratiques tel qu'un meilleur éclairage. Surtout l'organisation des équipes, les temps de travail doivent être adaptés aux possibilités du travailleur vieillissant et il en est de même dans les emplois de bureau .

Force est cependant de reconnaître que dans bien des cas cette adaptation spontanée ne se fait pas au sein de l'entreprise ; il en est ainsi notamment lorsque la capacité physique diminue sensiblement à la suite d'un accident ou d'une maladie.

B. — Mais plutôt que d'insister sur l'âge comme facteur d'élimination de l'emploi, les responsables de la politique sociale envisagent alors que le travailleur ait recours à l'*organisation* également très développée destinée à l'*emploi des diminués physiques*. C'est par le biais d'une tare physique qu'ils entrent dans le cycle des services spéciaux de réhabilitation et d'emplois protégés.

Il n'est peut-être pas nécessaire de s'étendre longuement sur une organisation dont l'objet est en fait également de normaliser l'emploi des diminués physiques. Son organisation par l'intermédiaire des services de l'emploi répond à cette intention : elle se définirait en fait comme un service de l'emploi plus perfectionné, permettant d'accorder à ces cas difficiles le temps et l'attention nécessaires à leur solution .

Ses méthodes consistent essentiellement en une analyse beaucoup plus poussée du cas individuel, au besoin dans des cliniques de travail spéciales. Après un recours éventuel à une réadaptation, une formation avec aide de l'Etat doit de préférence permettre le réemploi sur le marché normal du travail. Mais différentes formes de travail protégé sont également mises en pratique. Elles comprennent, entre les traditionnels ateliers, l'organisation par les collectivités publiques de travaux d'archives ou de travaux en plein air. Toutes mesures également utilisées pour lutter contre le chômage.

L'efficacité de cette organisation se mesure aux résultats pour 1960, son coût budgétaire étant de l'ordre de 100 millions d'anciens francs. Sur 31.359 candidats à la réhabilitation, 10,662 ont trouvé une place sur le marché normal, 713 en ateliers protégés, 168 à domicile et 616 à leur compte, 2.718 un emploi protégé de bureau ou à l'extérieur fourni par la collectivité au lieu d'une aide financière, 7.755 font l'objet de mesures de tests, évaluation de leur capacité de formation, 10.431 se sont placés volontairement hors du circuit.

Bien que nous ayions voulu mettre nettement en lumière la non-spécialisation de l'action en faveur des travailleurs âgés, il serait excessif d'en conclure que des *mesures prises en considération de l'âge* ne soient ni envisagées, ni appliquées.

Parmi celles qui sont mises en avant par notamment les associations de médecine du travail, la plus intéressante est celle d'une mise à la retraite progressive, et surtout celle, inspirée des Etats-Unis d'une préparation à la retraite. Ces initiatives sont conçues dans le cadre de l'entreprise, de même que la recherche de travaux à temps partiel, sur laquelle les responsables d'une politique de la vieillesse ne paraissent pas fonder d'espérances exagérées.

A notre avis cependant, si ces formules avaient dépassé le stade des suggestions ou au plus d'initiatives isolées, les organisateurs de notre visite se seraient montrés plus satisfaits de cette partie de la politique de la vieillesse. Au contraire, l'accent mis tant en Suède qu'au Danemark sur la nécessité de recherches précises dans ce domaine montre que ces pays en sont, à cet égard, à un niveau d'évolution comparable à celui de la France.

4° *Mesures propres à la fonction publique.*

Des mesures parallèles ont été suggérées en ce qui concerne l'administration : ses problèmes particuliers ont été analysés en 1960 par le rapport d'une commission spéciale.

Les administrations semblent avoir envers l'emploi du travailleur âgé une attitude très comparable à celles des employeurs privés : leurs méthodes de recrutement se rapprochent, en effet, beaucoup plus qu'en France de celles du secteur privé ; le concours y joue un rôle moins important, notamment pour les emplois subalternes où l'initiative est laissée aux chefs de personnel ; les autorités publiques doivent même, en principe, signaler leurs besoins d'effectifs aux organismes de placement.

Le préalable nécessaire à toute modification de la pratique administrative a été la suppression de toute limite d'âge officielle soit à l'embauche, soit dans les cours de formation, écoles, etc., conduisant aux emplois publics : il nous a été affirmé que cette décision avait reçu une application générale. Il ne s'ensuit pas forcément que les habitudes des autorités responsables aient évoluées plus rapidement que dans le secteur privé.

D'autre part, les auteurs du rapport souhaiteraient voir le secteur public donner l'exemple en matière d'emploi du travailleur âgé, de capacité physique réduite. De nombreux emplois leur ont paru particulièrement adaptés à cette main-d'œuvre, comme ils le sont pour les diminués physiques en général ;

emplois tels que l'ensemble des postes d'huissiers, d'enregistrement des écritures, comme de postes plus qualifiés exigeant des diplômes mais non un rythme de travail soutenu ; toutefois, cette assimilation ne doit pas aller trop loin et aboutir à la création d'organismes spéciaux de recrutement, ou d'emplois réservés.

Plusieurs mesures qui, compte tenu des particularités de la réglementation, ne sont intéressantes que dans leur principe ont été ainsi préconisées : l'assouplissement des conditions de capacité physique est la première, la réglementation exigeant pour le recrutement à un emploi public un certificat de parfaite santé. D'autre part, l'avancement des agents non titularisés est soumis à des règles très rigides, dont l'application pourrait être écartée pour les agents de 40 ans et plus. Enfin une rémunération par honoraires ou à la vacation est susceptible de permettre le développement dans certaines limites d'un travail à mi-temps et l'emploi soit à des travaux de routine légère, soit à des travaux spécialisés exigeant des diplômes, des demandeurs d'emploi âgés ou des retraités, qu'ils proviennent ou non de la fonction publique.

Autant que nous puissions l'affirmer, le sort des travailleurs âgés n'est pas essentiellement différent selon qu'ils exercent une profession privée ou publique ; les progrès relatifs dans chaque secteur dépendront de l'autorité des bureaux de main-d'œuvre, responsables de la nouvelle orientation de la politique de l'emploi. Il n'est pas impossible qu'ils aient plus de difficulté à faire admettre leur point de vue par les administrations.

⁂

Les tendances récentes de la politique suédoise en matière d'emploi des travailleurs âgés méritent donc d'être suivies de près ; aucune documentation n'est encore disponible en ce qui concerne leurs résultats, et avec l'empirisme que paraît caractériser ses interventions, le Bureau national de l'emploi peut parfaitement abandonner certaines expériences ou brusquement mettre ses moyens importants à l'œuvre pour les généraliser. Un échange permanent de renseignements entre les services qui seraient en France chargés d'exécuter les propositions de la commission et leurs homologues étrangers présenterait dans cette matière neuve le plus grand intérêt.

II. — PENSIONS

Le système actuel des pensions en Suède et au Danemark résulte de remaniements récents de la législation : loi du 2 octobre 1956 prenant effet au 1er avril 1957 pour la pension populaire danoise ; loi du 18 mai 1959 qui n'entrera complètement en application qu'en 1963 en Suède.

En tant qu'elles peuvent intéresser la commission et le Gouvernement français, ces législations se résument aux caractéristiques suivantes :

1° Elles assurent à la quasi-totalité de la population un revenu de substitution à un âge de retraite élevé ;

2° Ce revenu garantit à tous un minimum de base ;

3° Sur cette base les deux systèmes divergent. Tandis que le minimum danois est calculé selon des conditions de ressources pour assurer un niveau de vie décent, la Suède dont la pension de base comporte aussi des suppléments versés avec condition de ressources, s'oriente vers un régime de pensions supplémentaires à base contributive ;

4° En revanche les problèmes administratifs propres à la gestion de la sécurité vieillesse dans ces pays ne feront l'objet que d'un bref commentaire, pour compléter l'information de la commission.

I. — Etendue des régimes de pension.

Suède.

A son origine en 1913, le système de pensions organisé sur la base de la répartition était déjà destiné à couvrir toute la population. Mais c'est de 1946 que date la véritable pension nationale : elle comporte l'attribution à tout citoyen âgé de plus de 67 ans d'une pension uniforme. Si l'on tient compte des bénéficiaires de suppléments versés selon des conditions de ressources par les collectivités locales le nombre de pensionnés était en 1959 de 365.000.

De nouveau en 1959 la réforme du régime de retraite des pensions supplémentaires a été inspirée du souci de les généraliser. Des catégories assez nombreuses de la population suédoise bénéficiaient en effet de pensions privées importantes : il en était notamment ainsi de la majorité des employés et de 80 p. 100 des fonctionnaires des administrations centrales ou locales. Dorénavant, tous les salariés et travailleurs indépendants doivent être affiliés au nouveau régime à base contributive ; seuls pouvaient s'en dispenser des salariés dont le syndicat aurait pu organiser par accord collectif une garantie équivalente ; mais aucun n'a profité de cette faculté pendant la période limitée qui leur restait ouverte. De leur côté les travailleurs indépendants peuvent s'en exonérer au moins pour les revenus ne provenant pas d'un salaire ; quelques 800 personnes l'avaient fait en 1961.

L'âge de retraite choisi pour la pension nationale comme pour la pension supplémentaire est très élevé : 67 ans. L'ouverture du droit à pension supplémentaire peut être retardée ou avancée selon la volonté de l'intéressé, entre les limites de 63 et 70 ans ; la retraite est alors augmentée ou amputée de son montant total de 0,6 p. 100 par mois de retard ou d'avance. Les Suédois ne méconnaissent pas les inconvénients d'un âge de retraite fixe, mais ce n'est pas sur ces réductions ou bonifications qu'ils comptent pour l'adapter aux conditions d'exercice des différentes professions. Avant 67 ans le Suédois doit pouvoir recourir, le cas échéant, à un système de pensions d'invalidité, lui-même complètement remanié et fondé aussi sur le principe de la pension supplémentaire.

L'organisation de cette pension est un des aspects les plus délicats de la nouvelle réforme — et les administrations responsables espèrent mettre au point un système valable d'évaluation de toute réduction de la capacité de travail. Mais, sur ce point, ils n'ont pas encore trouvé le secret d'une classification des

postes de travail, compte tenu du degré d'usure qu'ils entraînent pour l'organisme. Il est probable en tout cas qu'ils s'orienteront vers la suppression de toute condition de ressources en matière d'invalidité.

Danemark.

Le choix d'un même âge de retraite de 67 ans, au moins pour les hommes, car il est fixé à 62 pour les femmes, représente au Danemark une initiative très intéressante : il est le résultat d'un relèvement systématique de deux ans décidé en 1956, en compensation d'une sensible amélioration du niveau de la pension populaire danoise qui a pris effet dans toutes ses conséquences au 1er avril 1961. Il est intéressant de constater que cette réforme intervenue dans une conjoncture de plein emploi, n'a rencontré aucune opposition chez les syndicats. Il est à noter qu'un droit à pension à partir de 60 ans est ouvert en cas d'incapacité. En outre d'importantes bonifications sont prévues en cas de recul de l'âge de la retraite, aux seuils de 70 et 72 ans pour les hommes, 65 et 67 pour les femmes.

En supprimant, au moins pour le droit à un minimum de pension, les conditions de ressources, le régime danois assure un revenu de substitution à la totalité de la population. Au-delà de ce minimum le droit à pension est lié à l'appartenance aux caisses d'assurance contre la maladie et aux associations de secours contre la maladie. La qualité de membre actif des caisses d'assurance est ouverte aux personnes dont le revenu n'excède pas celui d'un ouvrier qualifié en période de plein emploi ; 90 p. 100 de la population active serait dans ce cas. Le pourcentage des adultes représenterait en tout cas 85 p. 100 et les quelques 350.000 pensionnés représentent une proportion équivalente dans la classe d'âge de 65 ans et plus ; une proportion faible, il est vrai, des personnes âgées n'use donc pas ce droit, même en ce qui concerne le minimum.

Il doit être noté que les fonctionnaires danois sont soumis à un régime propre ; leur limite d'âge est la même, 67 ans, mais ils peuvent bénéficier de prolongation jusqu'à 70 ans.

II. — Minimum garanti.

Les deux systèmes reconnaissent à la personne âgée le droit à une garantie minimum ; il est intéressant, dans l'optique des travaux de la commission, d'en évaluer la portée.

Suède.

En Suède, ce minimum de base est le même que celui retenu en cas de maladie ou d'invalidité ; il est indexé en fonction d'un indice de variation du coût de la vie permettant de mesurer chaque mois son évolution d'après le niveau atteint en décembre 1951. D'autre part, des mesures ont été prises pour faire bénéficier les pensionnés de l'accroissement du revenu national ; aucune règle automatique n'est prévue ; il s'agit simplement de relèvement forfaitaire du minimum par voie législative.

Le montant de cette garantie atteint actuellement (mars 1961) 2.800 couronnes pour un pensionné célibataire. La prestation correspondante pour un ménage disposant d'un double droit à pension (soit qu'ils aient tous deux atteint 67 ans ou que le conjoint ait droit à une pension dérivée), s'élève à 4.430 couronnes.

(Une couronne suédoise vaut environ 1 NF, et le salaire d'un manœuvre est de l'ordre de 12.000 couronnes par an). D'ici 1968 ces taux doivent être portés respectivement à 3.600 et 5.400 couronnes.

Des allocations sont prévues en faveur des veuves, des veuves ou veufs ayant charge d'enfants de moins de 12 ans et des conjoints de pensionnés ayant atteint 60 ans.

Le principal complément à cette pension nationale de base provient des allocations dites de logement instituées et versées par les municipalités : les taux varient considérablement selon les localités, étant, selon les cas, calculés ou non en fonction du coût réel du logement ; comme cette allocation est accordée selon des conditions de ressources, il est très difficile d'évaluer le montant de la protection complémentaire ainsi accordée (1). Ainsi dans une municipalité ne versant qu'une faible allocation, le célibataire touche en tout 3.000 couronnes, dans une ville industrielle moyenne le montant global de sa pension est de 3.800 couronnes. A Stockholm ce même taux atteint presque 5.000 couronnes. C'est donc par le biais du supplément de logement que la pension nationale devient un véritable revenu de substitution minimum ; il est versé dans sa totalité si le revenu ne dépasse pas 1.000 couronnes pour une personne seule, 1.500 couronnes pour un ménage (n'entrent pas en ligne de compte dans l'évaluation des ressources la pension, les allocations familiales, l'aide apportée par les parents ou la caisse maladie). Entre 1.000 et 1.400 couronnes pour un célibataire, 1.500 et 2.100 pour un couple, le supplément est réduit du tiers du montant du revenu excédant le plafond. Au-delà, cette réduction atteint les 2/3 ; enfin, après 20.000 (ou 30.000) couronnes, elle devient proportionnellement plus sensible car le revenu servant de base au calcul est systématiquement majoré d'un cinquième de la tranche excédentaire.

Danemark.

Sans passer par le biais de tels suppléments, la pension populaire danoise aboutit à un résultat comparable. Elle est en effet calculée de façon dégressive en fonction de l'ensemble des ressources (revenu et fortune). La protection finalement assurée par la pension de base est sensiblement plus élevée qu'en Suède.

Certes la pension de base accordée à tous sans condition de ressources est faible : en 1960 de l'ordre de 1.000 couronnes pour un ménage, 700 pour un isolé. Mais on notera avec plus d'intérêt qu'à l'heure actuelle la pension populaire maximale est de l'ordre de 5.700 couronnes pour un ménage dont les deux membres ont droit à pension, taux qui est accordé pour un revenu de

(1) Le taux de 300 couronnes est appliqué pour le supplément de logement dans 330 districts ruraux et une quinzaine de villes ; il est compris entre 500 et 1.000 dans 70 districts et 90 villes. Il ne dépasse 1.000 couronnes que dans 10 districts ruraux et une vingtaine de villes

6.000 à 7.000 couronnes. Or peu de personnes âgées ont des revenus supérieurs ; le taux est ensuite dégressif à mesure que les revenus s'élèvent.

La garantie ainsi accordée représente environ 50 p. 100 du salaire du manœuvre. En 1959, sur les quelques 350.000 pensionnés les trois quarts ne disposaient pas d'autres revenus que leur pension ou percevaient des revenus qui ne faisaient jouer la dégresivité de la pension. Le quart seulement des pensionnés est soumis au jeu de la dégressivité ; c'est dire que le système d'une garantie uniforme correspond bien à la réalité des faits au Danemark. Il est à noter que le cumul est possible avec les revenus du travail exercé après l'âge de retraite, dans la limite de 80 p. 100 du montant de la pension ; au-delà la pension est réduite.

Elle est complétée en outre par des suppléments pour enfants à charge de moins de 18 ans ; il existe d'ailleurs en réalité trois taux, valables respectivement pour Copenhague, les autres villes et les régions rurales. Enfin elle est augmentée de 10 p. 100 si la demande est retardée après 70 ans et de 15 p. 100 après 72 ans (65 et 67 ans pour les femmes) ; une indemnité spéciale s'y ajoute pour les personnes de plus de 80 ans. Elle est elle-même dégressive selon le revenu.

III. — Pensions supplémentaires contributives.

L'existence de cette garantie uniforme n'a pas freiné dans les deux pays l'assurance volontaire.

Au Danemark cette tendance est encouragée par l'exclusion partielle des revenus provenant de ces retraites du calcul des ressources ; pour la fixation de la pension nationale ils ne sont pris en compte que pour les trois quarts.

En Suède, d'autre part, une partie importante de la population salariée, en particulier les agents de l'Etat et des collectivités locales et les employés du commerce, de l'industrie et des compagnies de navigation bénéficient de versements dits des régimes de retraites complémentaires — leur assurant une protection en rapport avec les revenus perçus au cours de la vie active. Cette garantie était de l'ordre de 50 à 60 p. 100 du salaire terminal — 65 p. 100 s'agissant du personnel de l'Etat.

L'existence de tels régimes complémentaires a été évidemment à l'origine de revendications chez les catégories exclues de cette protection. Mais l'idée d'une généralisation et uniformisation du système de la pension supplémentaire a reçu l'appui d'arguments d'ordre économique qu'il n'est pas sans intérêt de souligner.

La crainte de voir les avantages ainsi assurés s'amenuiser par l'effet de la dépréciation monétaire n'est pas étrangère à la réforme, mais dans l'esprit des théoriciens du plein emploi, ces régimes à base professionnelle étroite créaient des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre ; leur existence se révélait en particulier défavorable à l'emploi des travailleurs d'un certain âge, que les employeurs hésitaient à admettre tardivement au bénéfice des régimes de retraite maison ; certains de ces régimes comportaient d'ailleurs des dispositions en limitant l'accès au-delà d'un certain âge.

Après référendum, un projet qui est devenu la loi du 14 mai 1959 et qui ne doit entrer en application qu'en 1963 a consacré la victoire de la formule d'une assurance obligatoire généralisée à toute la population. Le régime qui, comme la pension de base, n'est pas particulier à la vieillesse mais couvre également l'invalidité, est organisé sur les principes suivants :

La pension supplémentaire payée à 67 ans doit porter la garantie totale aux deux tiers environ des gains annuels du bénéficiaire durant ses 15 meilleures années d'activité.

Dans la phase initiale le droit à pension complète est ouvert après 20 ans ; le montant global est réduit d'un vingtième par année si la durée de cotisation est inférieure ; cette durée doit être porté ultérieurement à 30 ans, la réduction correspondante étant alors d'un trentième.

Le revenu servant de base à la cotisation, et donc à la pension est établi d'après le revenu imposable de l'intéressé. Il a été envisagé pour les travailleurs indépendants de subordonner le droit à pension au paiement des impôts pendant toute la vie active de 16 à 65 ans — ce revenu est pris en compte entre les limites (en valeur monétaire de 1957) d'un plancher de 4.000 couronnes et d'un plafond de 30.000 couronnes (4.200 et 31.500 en 1960). Le plafond ainsi retenu est pour les salariés très large.

Des règles beaucoup plus restrictives ont été prévues pour les travailleurs indépendants, réduction des deux tiers après un plafond égal à deux fois 4.000 couronnes (éventuellement réévaluées) ; mais elles ne doivent en principe qu'être éphémères.

Le taux de la pension est automatiquement garanti contre l'inflation, les droits à pension sont en effet évalués en points représentant la valeur des gains compte tenu du coût de la vie ; les prestations sont calculées en reconvertissant ces points d'après le coût de la vie au cours de l'année de paiement. Chaque assuré se voit attribuer annuellement un nombre de points égal à son revenu de base (*pensionable income*) divisé par le minimum non pris en compte (les 4.000 couronnes évaluées aux taux de l'année en cours. La pension est égale aux 60 p. 100 de ce minimum pour l'année de paiement, multiplié par le nombre annuel moyen de points attribués au cours des 15 meilleures années.

Le montant des cotisations prélevées est ainsi automatiquement relié au coût des pensions de l'année en cours. Le paiement des cotisations incombe aux employeurs ou aux travailleurs indépendants eux-mêmes. Les cotisations sur les salaires représentent en 2.960 3 p. 100 du revenu servant de base au calcul des pensions et il s'élèvera de 1 p. 100 par an jusqu'en 1964. Elles représentent 1,9 p. 100 du montant des salaires en 1960 et atteindront 4,5 p. 100 en 1964 ; au-delà leur montant est subordonné à l'intervention d'un nouveau texte — mais restera inférieur à 10 p. 100.

Il aurait pu être intéressant pour la commission de tirer une leçon des méthodes suivies par les Suédois pour résorber les anciens régimes complémentaires. Dans l'ensemble le système obligatoire était au moins aussi avantageux que les régimes contractuels, et ce fait a facilité les choses. Il en a été de même du climat de coopération entre salariés et employeurs, caractéristique des relations sociales dans ce pays ; l'affaire s'est soldée par des accords collectifs, remboursements forfaitaires ou

ajustement des salaires sans que personne puisse dire exactement quels ont été les bénéficiaires de l'opération. En ce qui concerne la fonction publique, les modalités de la transition, dans le respect des droits acquis paraissent très complexes et ne sont pas entièrement réglées.

IV. — Les données administratives.

Les données administratives de la protection de la vieillesse dans ces pays peuvent difficilement servir de point de comparaison valable pour la France.

Dans les deux pays, le financement de la pension de base est assuré par le budget ; la Suède prévoit une taxe spéciale de 4 p. 100 du revenu affecté au financement de la pension, qui n'en couvre d'ailleurs pas le coût total et ne donne pas lieu à une comptabilisation spéciale ; en 1959 la pension nationale représentait environ 2.300 millions de couronnes, dont 350 provenaient de la contribution des municipalités. Au Danemark la pension de retraite est entièrement financée par le budget, une taxe de 1 p. 100 est également perçue au titre des pensions, mais ne couvre qu'une faible part de leur coût. Celui-ci représenterait, en 1960-1961, un million de couronnes danoises, environ 1/7 du budget.

Malgré les responsabilités de l'Etat dans le financement, les collectivités locales jouent un rôle prédominant dans la gestion de l'organisation. Enfin la pension supplémentaire suédoise sera probablement gérée par les administrations centrales, en liaison avec les services fiscaux ; la question n'est pas réglée. En particulier le fonds de stabilisation constitué par les cotisations perçues à l'avance, avant la mise en œuvre du nouveau régime, fournira certainement les moyens d'une action économique décisive. Sa constitution avait d'ailleurs pour objet de compenser l'atteinte qui risquait d'être portée par le nouveau système à l'épargne privée. Les intéressés seront associés à la gestion de ce fonds, qui sera, autant que l'on puisse en juger, assez nettement dominée par les employeurs et les grandes administrations.

Ce rapide examen des régimes de pensions en vigueur dans les pays scandinaves permet deux conclusions :

Tout d'abord un âge de retraite élevé n'est pas incompatible avec un haut niveau de protection sociale.

D'autre part, l'idée d'un revenu minimum garanti uniformément pendant la période de vieillesse a été mise en pratique avec succès par les deux populations ; il semble cependant qu'elle ne réponde pas entièrement à la conception qu'ont les personnes âgées d'un tel revenu de substitution, même dans des sociétés où la hiérarchie des revenus d'activité est peu accentuée. Les personnes âgées souhaitent, et tentent spontanément de conserver au terme de leur existence le niveau de vie relatif qui était le leur pendant l'activité ; c'est là le sens de la réforme du régime suédois, et les Danois en observent avec curiosité l'application ; il n'est pas exclu, compte tenu du développement des formes diverses de l'assurance volontaire que les administrations se proposent en ce moment de recenser, que le Danemark apporte un jour de telles modifications à sa législation.

III. — ACTION SOCIALE

L'effort mené depuis deux décades dans les pays visités pour améliorer les conditions d'existence des personnes âgées doit une part de son succès à la conviction maintenant généralisée que la vieillesse est un phénomène normal de l'existence humaine.

Il est très frappant de constater qu'elle est partagée par les autorités responsables de ces problèmes — non seulement à l'échelon central mais dans les communautés, centres de la vie administrative locale. Ce résultat a été acquis de façon empirique et semble-t-il à très bon compte, d'abord par les contacts personnels avec les administrateurs de quelques personnalités qui se sont intéressés au problème. Elle a trouvé une expression officielle dans le rapport d'une commission royale en 1957 pour l'action sociale, en 1959 pour l'action hospitalière.

Constamment, et parfois même naïvement, on peut voir affirmer que la vieillesse n'est pas une maladie, que les maux qui y sont communément associés ne sont ni chroniques (terme qui a été banni de la Loi hospitalière suédoise de 1959) ni inévitables, qu'il s'agit pour chaque individu de conserver le plus longtemps possible une « santé positive » selon une traduction littérale du terme « positive health » qui apparaît fréquemment dans la documentation.

Si l'on interroge les intéressés sur les moyens d'action de ce qu'il faut bien interpréter comme une politique d'information, on devient conscient de l'échelle différente des problèmes. C'est à l'occasion de leurs déplacements dans tout le pays que les quelques hauts fonctionnaires intéressés prennent contact avec les communautés, et par elles avec les différentes personnalités locales. La responsabilité importante conférée en matière d'action sociale aux autorités locales créant une émulation entre les communautés, qui manifestent une grande vitalité dans ce secteur d'intervention.

Ces hauts fonctionnaires, toujours les mêmes, ne dédaignent pas de mettre la main à la plume pour réaffirmer constamment ces principes, soit dans des publications scientifiques, soit en contribuant à des ouvrages distrayants édités en librairie (tel que cet ouvrage collectif intitulé l'*Age d'Or* et abondamment illustré que les petits-enfants sont invités à offrir à leurs grands-parents), soit en traduisant des documents rapportés de l'étranger, soit dans les bulletins administratifs, aussi peu coûteux que des circulaires, qui diffusent auprès des fonctionnaires locaux études et thèmes d'intérêt général. Ces articles et études font boule de neige : ainsi organisations syndicales, coopératives d'assurance-vie y apportent leur contribution.

Quelques numéros du Bulletin « Questions sociales », édité par l'administration centrale (Socialstyrelsen), comme quelques articles du chef de service responsable, le docteur Ali Berggren, illustrent bien incomplètement cette forme non négligeable de l'action sociale.

Elle se développe également sous la forme d'une action éducative destinée à l'ensemble de la population : son empirisme et son caractère concret méritent d'être soulignés : ainsi tel haut fonctionnaire traduit un psychodrame destiné à être joué dans les théâtres d'amateurs pour remédier aux difficultés

psychologiques nées des rapports entre générations, l'association des professeurs de gymnastique (très importante en Suède) édite un document sur les exercices particulièrement adaptés aux personnes âgées, un tract édité par les compagnies d'assurances est destiné à les protéger particulièrement contre les accidents de la circulation.

⁂

Le principe que nous avons vu la commission retenir comme base de ses propositions — nécessité de maintenir la personne âgée le plus longtemps possible dans des conditions de vie normale — inspire déjà en Suède et au Danemark l'ensemble des réalisations destinées à cette catégorie de la population.

A cet égard, il est affirmé officiellement qu'une action particulière de la société pour protéger les personnes âgées de 65 ans ou plus n'est destinée qu'à toucher un peu plus du quart de cette population.

Les autres doivent pouvoir organiser eux-mêmes leur existence : quoi qu'il en soit la politique sociale tend à leur faciliter la tâche.

I. — Solution individuelle.

Logement individuel.

La Suède comme le Danemark connaissent une crise de logement ; avec des revenus toujours réduits les personnes âgées ne peuvent pas toujours faire face au coût élevé des loyers.

La construction de logements spéciaux pour pensionnés a donc été entreprise dans les deux pays : elle ne permet pas encore de répondre à la demande qui reste très élevée dans ce domaine.

Au Danemark elle a permis la réalisation, jusqu'en 1960, de 12.000 logements de ce type dont la moitié à Copenhague, ils abritent près de 6 p. 100 des bénéficiaires d'une pension.

En Suède le nombre de ces appartements a progressé de :

1949	1954	1959
18.300	25.000 (dont 1.000 mêlés à d'autres habitations)	35.000 (dont 6.000 mêlés à d'autres habitations)

depuis 1955 la ville de Stockholm se fixe un programme de 55 appartements de ce type par an.

Sur le plan technique une distinction doit être faite entre les groupements d'habitations propres aux personnes âgées et les appartements réservés à ces personnes répartis dans les ensembles normaux d'habitations.

Dans le premier type, les groupements varient de 8 à 360 appartements (pour Stockholm), l'idéal paraissant aux constructeurs se situer autour de 100 appartements.

Les normes techniques répondent au standard normal de construction à la date de leur édification ; il s'ensuit que certains de ces appartements ne répondent plus aux exigences

actuelles. Leur confort a pour but de permettre à la personne âgée de les entretenir et d'y vivre le plus facilement possible, ils comportent peu ou pas d'aménagements spéciaux. Telles qu'elles sont maintenant admises, les normes peuvent être décrites de la façon suivante (les exemples sont pris dans les grandes villes, car les réalisations varient au gré des autorités locales) : tous les appartements possèdent le chauffage central, eau chaude et froide, W. C. individuel, gaz ou de préférence électricité (même un réfrigérateur est installé dans certains logements de Stockholm). L'installation de bains est en général commune à plusieurs appartements : des salles en sous-sol sont aménagées à cet effet, une employée assure l'entretien et aide au besoin les personnes âgées. Un foyer pour les réceptions est généralement prévu. En superficie, un tel logement représente au Danemark 35 mètres carrés (une pièce et alcôve) de pièce de séjour pour une personne seule (plus la cuisine et la penderie), 45 mètres carrés pour un couple. En Suède ces normes varient, elles ne doivent plus être inférieures à 25 à 28 mètres carrés de surface habitable pour une personne, 30 à 35 pour deux.

Dans les immeubles d'habitation normaux, il s'agit en fait d'appartements d'une pièce, plus kitchenette, d'un ordre de grandeur de 30 mètres carrés sans aménagements particuliers.

Le secteur privé participe à cet effort de construction, car grâce au montant des pensions la plupart des personnes âgées ne se refusent plus un logement correct pour des raisons financières.

La crise du logement oblige toutefois les personnes âgées qui veulent profiter de ces réalisations à modifier leurs habitudes, et notamment à émigrer vers les banlieues des villes ; enquêtes d'opinion et expérience des services sociaux marquent les réticences soulevées. Aussi, prêts et subventions pour l'amélioration du logement, accordés en Suède par l'Etat jusqu'à un maximum de 8.000 couronnes rencontrent-ils une grande faveur, et la municipalité de Stockholm envisage d'acquérir et de transformer à l'usage des personnes âgées des immeubles en pleine ville. A Copenhague, les maisons sont réparties dans les différents quartiers pour éviter cet inconvénient.

La prolongation de l'existence autonome des personnes âgées dans ces logements spéciaux, ou dans ceux qu'ils se trouvent occuper spontanément est rendue possible par l'aide au loyer et par de multiples services collectifs.

Aide au loyer.

Dans les deux pays l'intervention en faveur des personnes âgées doit leur permettre de payer leur loyer.

Il en est ainsi indirectement au Danemark, où les loyers des logements de pensionnés paraissent fixés à un taux calculé en fonction de la pension de vieillesse : à Copenhague, 34 couronnes par mois en 1960 pour un ménage, 28 pour une personne seule, soit 12 ou 15 p. 100 de la pension. Comme l'ensemble du système de pensions aboutit à assurer aux Danois âgés un niveau de revenus uniforme mais suffisant pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels, ils sont à même de faire face à cette catégorie de dépenses.

En Suède, le système de pension leur fait une place à part : la pension est en effet complétée d'un supplément communal de logement, variable selon les communautés — son objet va plus loin qu'une simple aide au loyer. C'est par le biais de cette allocation que le taux réel de la pension nationale est ajusté tant au coût de la vie et en particulier du logement sur le plan local qu'aux ressources des intéressés. Les municipalités décident de l'octroi de ces allocations et de leurs modalités ; la plupart, mais non la totalité prévoient une liaison avec le coût réel du logement dans la localité. Mais il n'en résulte pas une affectation obligatoire au logement, au moins tant que la personne âgée n'a pas recours aux logements spécialisés ou à la maison de retraite. Les taux, nous l'avons vu, sont très variables. Pratiquement toutes les municipalités ont institué ces allocations — d'autant plus qu'elles reçoivent à cet effet une contribution de l'Etat variant de 40 à 75 p. 100.

Il s'ensuit que les loyers des logements spécialement affectés aux personnes âgées est généralement limité au montant de ce supplément. L'Etat subventionne dans une certaine mesure selon les possibilités des communes, les déficits d'exploitation des logements pour pensionnés.

Aide ménagère.

Parmi les services traditionnellement conçus en fonction des besoins des personnes âgées, la généralisation de l'aide ménagère représente l'expérience la plus significative.

Elle est dans les deux pays assurée par les communes, avec participation de l'Etat dans tous les cas au Danemark et sous certaines formes seulement en Suède.

Au Danemark cette participation couvre la moitié des charges qui représentent pour 1960-1961 plus de 20 millions de francs français ; l'aide ménagère est accordée sans limitation de durée pour les bénéficiaires de la pension de vieillesse.

La Suède avait déjà une expérience assez ancienne de l'aide familiale qualifiée, et a développé en la matière des techniques de formation assez élaborées qui tentent de faire du travail ménager un métier qualifié ; il est à noter que les subventions de l'Etat spécialement destinées à cette forme d'aide sociale ne font plus depuis 1960 l'objet d'une affectation spéciale au sein des contributions versées par l'Etat aux communes, et les responsables de cette action ne cachent pas leur inquiétude sur les répercussions possibles de cette mesure. Naturellement les personnes âgées ont recours à cette formule : en 1959 les travailleuses familiales ont aidé 22.500 personnes âgées, 4.700 dans les villes et 17.800 dans les districts ruraux.

Mais leur intervention est quelque peu supplantée par l'essor remarquable depuis dix ans de l'aide ménagère spécialement destinée à répondre aux besoins de la population âgée ; à cet effet il est maintenant fait appel aux « Samaritaines » ; ce sont des femmes de toute origine qui désirent à la fois trouver une occupation et compléter leurs revenus. Leur recrutement a été conçu comme un élément de la politique de plein emploi du pays, et à ce titre a reçu les mêmes appuis administratifs et publicitaires que d'autres secteurs de la politique de la

main-d'œuvre, c'était d'autant plus nécessaire que la Suède connaît comme ailleurs la crise du personnel domestique. Cette formule a permis d'introduire sur le marché de l'emploi la main-d'œuvre féminine d'un certain âge : à Stockholm la moitié d'entre elles ont plus de cinquante ans. Elles reçoivent le salaire horaire normal d'une femme de ménage pour collectivité et travaillent le temps qui leur convient.

En 1959 ces services ont touché 50.493 personnes âgées, dont 35.317 dans les villes et 15.176 dans les secteurs ruraux ; ils emploient plus de 11.000 personnes dont 8.000 dans les villes ; 710 sur 1.036 cités ou communautés avaient organisé directement ou par l'intermédiaire d'œuvres telles que la Croi-Rouge, de tels services. Leur intervention ne se limite pas aux personnes privées de ressources, mais peut dans certaines localités desservir toutes les catégories de personnes âgées, qui en supportent alors les frais. Les instructions aux aides ménagères mettent en valeur l'aspect psychologique de leur intervention.

Un entretien avec un membre du Sénat suédois qui a attaché son nom à cette entreprise a mis en lumière certaines de ses difficultés. L'efficacité du système dépend avant tout de la valeur des organisatrices responsables sur le plan local ; la formule est d'ailleurs beaucoup plus facile à mettre sur pied en ville ; dès qu'elle atteint une certaine extension, elle rencontre les dificultés nées des périodes de pointe — 23.860 personnes aidées en une semaine en février 1960, comme au contraire le manque de personnel au moment des vacances.

Autres formes d'aide sociale.

Les sociétés scandinaves mettent au service de leurs vieux les multiples initiatives imaginées aussi bien en France, et il est assez difficile d'en connaître l'extension réelle. Aussi ne seront signalées ici que celles qui ont paru poser des problèmes originaux.

L'accent est mis sur différentes initiatives visant à assurer l'intégrité physique de la personne âgée. L'organisation et au besoin la prise en charge par les communautés de services de pédicure connaît un grand succès ; la ville de Stockholm emploie 22 pédicures à temps plein, et des formules du même genre ont été mises à l'essai notamment à Stockholm pour des cas de surdité. En revanche, mais peut-être ne faut-il pas généraliser, les habitants de cette ville n'ont pas fait grand cas des services de repas chauds, pourtant préparés selon les principes d'une diététique appropriée. Peut-être ne s'agissait-il que d'une question d'organisation, car des œuvres privées dans les deux pays déclarent organiser de tels services ; les œuvres luthériennes distribuent ainsi annuellement 50.000 repas à Copenhague.

Un très grand intérêt est d'autre part manifesté à tous les échelons pour l'organisation des loisirs des personnes âgées ; programmes de la radio préparés à leur intention, ateliers de « hobbies » sont annexés aux groupes de logements. Les chemins de fer danois accordent une réduction de tarif aux personnes âgées. les municipalités organisent des voyages circulaires en autobus, et même des sports — ou au moins la

possibilité d'assister aux compétitions sportives. Les opinions sur les clubs sont nuancées ; il semble que cette formule n'aurait pas convenu au comportement habituel de ces populations.

Si fragmentaire que soit cette description, il est possible d'affirmer que la densité de ces interventions est plus élevée qu'en France ; il en est de même des appels élevés dans différents secteurs de l'opinion pour maintenir une certaine solidarité entre générations ; ainsi le système des invitations, visites, parrainages ne revêtirait-il pas dans le contexte scandinave le même aspect de paternalisme qui lui serait reproché en France ; il est assez difficile pour l'étranger de vérifier ce jugement.

II. — La solution collective.

La rénovation du réseau d'équipement en maisons de retraite est un des aspects les plus spectaculaires de l'action sociale suédoise.

Le principe d'une répartition des personnes âgées selon le critère de leur état de santé est dans les deux pays entré en application (il lui arrive d'être caricaturé lorsque dans tel immeuble à plusieurs étages le vieillard monte à mesure que ses capacités diminuent). Le tableau ci-contre rend compte de cette répartition :

SUÈDE

Hébergement des personnes âgées.

1958.

	SUEDE	RÉGIONS rurales.	VILLES
Nombre d'établissements.			
10 lits	129	121	8
11 - 20 lits	607	569	38
21 - 30 lits	272	249	23
31 - 50 lits	216	185	31
51 lits	139	43	96
Total	1.363	1.167	196
Nombre de lits	40.385	25.744	14.641
Maisons de retraite	35.187	24.967	10.220
Services psychiatriques	465	61	404
Services chroniques	1.295	365	930
Autres services hospitaliers	3.438	351	3.087
Nombre de pensionnaires	37.523	23.732	13.791
Maisons de retraite	32.522	23.010	9.512
Services psychiatriques	442	51	390
Services chroniques	1.248	342	906
Autres services hospitaliers	3.311	328	2.983
Pourcentage d'occupation	90	88	92
Maisons de retraite	89	88	90
Services psychiatriques	98	»	99
Services chroniques	97	93	99
Autres services hospitaliers	95	90	95

La clientèle des maisons de retraite est donc valide, même si elle n'est plus capable de vivre seule. L'établissement doit donc lui fournir un cadre familial agréable, ce qui est réalisé tant par la limitation du nombre de lits (la capacité tend d'ailleurs légèrement à augmenter, passant de 23 lits à 37 en moyenne) que par la qualité de l'aménagement intérieur. Le document illustré joint témoigne de la qualité de cet équipement ; la documentation technique destinée aux communes donne la même impression ; la politique de l'administration centrale est d'ailleurs de supprimer systématiquement les établissements qui ne sont plus adaptés. Ainsi 26 p. 100 des lits étaient en 1954 en chambre individuelle — en 1958 ce pourcentage avait atteint 37 p. 100 et pendant la période 1947-1959 environ 70 p. 100 des places nouvelles répondaient à cette condition ; au besoin les chambres à deux lits sont utilisées pour une personne.

Quelle que soit la qualité des réalisations — et même dans les institutions telles que la Ville des vieux à Copenhague ou Stadhagsharden à Stockholm qui réunissent de grandes concentrations de personnes âgées — la chambre individuelle est très répandue ainsi que les aménagements destinés à occuper et distraire les pensionnaires. Enfin à ce confort matériel s'ajoute une grande liberté en ce qui concerne les entrées et les sorties, et notamment les vacances familiales.

En janvier 1960, la Suède avait 1.380 maisons de retraite, soit 41.200 places ; 400 postérieures à 1947 s'étaient substituées à 345 trop anciennes. L'Etat participe à cette construction dans une proportion variant entre 10 et 50 p. 100 — la moyenne étant de l'ordre de 20 à 25 p. 100 — sur la base d'un coût forfaitaire de 1.800 couronnes par lit.

Le prix de journée est de l'ordre de 10 à 12 couronnes — 18 à 20 dans les grandes villes ; mais une part seulement de ce prix est demandé aux pensionnaires qui conservent en fait un peu d'argent de poche ; le système de la retenue sur la pension est pratiquée au Danemark, mais non généralisé en Suède ; il est à noter que ces maisons sont véritablement ouvertes à toutes les catégories de la population.

La politique danoise est à cet égard inspirée des mêmes principes : les maisons de retraite publiques hébergent 16 à 17.000 personnes soit 8 p. 100 des pensionnés. Les descriptions rapportées en 1957 par Mlle Vannier donnent de nouveaux exemples, au moins dans les campagnes de ces maisons particulièrement adaptées aux besoins des personnes âgées : ils vont de la petite maison rurale de 8 ou 9 lits, aux groupements d'une centaine de lits dans les villes — l'exception étant la ville des vieux à Copenhague.

Cet ensemble est certainement une réussite, à tel point que le reproche est fait parfois aux collectivités de négliger au profit de telles réalisations la solution individuelle du problème de la vieillesse.

L'hôpital.

Enfin toutes les publications que nous avons consultées marquent le très grand intérêt manifesté dans ces pays pour la gériatrie et notamment les diverses techniques de réadaptation. En Suède des crédits spéciaux sont destinés à la recherche

dans ce domaine depuis 1959. A cet égard les réalisations quelque peu excessives des capitales sont l'occasion de créer des services médicaux spécialisés, adjoints aux établissements d'hébergement.

Mais il est hasardeux au terme de cette enquête limitée de commenter l'ampleur de telles créations ; le système hospitalier suédois est en pleine réorganisation et il était difficile d'obtenir des renseignements sur les effets que peut en attendre la population âgée. Il est certain seulement qu'un effort d'équipement doit être fait dans ce sens, étant entendu qu'il s'agit de soigner différentes maladies fréquentes chez le vieillard et non d'instituer un système de ségrégation selon l'âge.

Enfin des services d'aide médicale à domicile qui ne sont pas particuliers aux personnes âgées mais dont elles sont les principales bénéficiaires fonctionnent ; il en est notamment ainsi à Copenhague sous l'égide des caisses maladie depuis 1955 ; l'aide peut être temporaire ou permanente et d'après les auditeurs du centre des hautes études administratives, elle aurait dans plus de la moitié des cas évité l'hospitalisation ou permis le retour au foyer.

ANNEXE

DONNEES DE L'ENQUETE

La commission disposait déjà d'une documentation sur la politique de la vieillesse dans les pays scandinaves.

Elle comprenait essentiellement des rapports effectués par des fonctionnaires à la suite de missions dans ces pays :

— celui de Mme Petit, établi en juillet 1958, sur l'aide aux personnes âgées et l'assurance sociale en Suède ; dont les données peuvent être complétées par les descriptions établies par Mlle Vannier (Suède et Danemark) ;

— celui du centre des hautes études administratives établi en 1960, à la suite d'une enquête effectuée par trois auditeurs du centre sur la politique de la vieillesse au Danemark et en Suède.

L'envoi d'un rapporteur de la commission de la vieillesse à Stockholm et à Copenhague devait essentiellement permettre de recueillir une documentation sur les problèmes de l'emploi, que les enquêtes précédentes n'avaient pas abordé : c'est l'essentiel du résultat de la visite en Suède.

D'autre part, un travail de mise à jour et de mise au point a été fait sur les autres aspects de la politique de la vieillesse.

Le présent rapport fait largement appel aux documents précédemment établis, dont il a paru souhaitable de présenter une synthèse. Il concerne essentiellement l'expérience suédoise ; faute de temps l'enquête à Copenhague est restée très limitée. Il comporte enfin certaines annexes statistiques, non publiées, qui sont à la disposition des spécialistes. Elles concernent notamment la répartition par âge des travailleurs selon les professions, le chômage en fonction de l'âge, les résultats des services de réadaptation professionnelle.

TABLE DES MATIERES

PAGES

PAGES

ANNEXES

6859. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, Paris.